

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES**

Les prélèvements
obligatoires des
indépendants

mars 2008

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005).

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Philippe SÉGUIN, Premier Président de la Cour des
comptes.*

Il comprend :

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre honoraire à
la Cour des comptes,
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,*

M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de
financement de la protection complémentaire de la couverture
universelle du risque maladie,*

*M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des
comptes, nommé le 9 novembre 2007 en remplacement de
M. Denis MORIN, conseiller maître à la Cour des comptes,*

M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,

M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,

*M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales, nommé le 2 octobre 2007 en remplacement de
M. Pierre RICORDEAU, inspecteur général des affaires
sociales,*

M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Rouen,

*M. Olivier GRUNBERG, directeur général adjoint en charge
des finances de la société Veolia eau,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

*M. Henri LACHMANN, président du conseil de surveillance de
Schneider-Electric,*

M. Daniel LALLIER, inspecteur général des finances,

M. Michel PINAULT, conseiller d'Etat,

*M. Pierre RICHARD, président du conseil d'administration de
DEXIA,*

M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Philippe TRAINAR, économiste en chef du groupe de
réassurance SCOR.*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires a été assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère référendaire à la Cour des comptes, nommée secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires à compter du 1^{er} novembre 2007 en remplacement de M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le présent rapport, présenté par le rapporteur général, M. Thomas WANEQ, inspecteur des affaires sociales, et MM. Emmanuel ROUX, conseiller référendaire à la Cour des comptes et Maximilien QUEYRANNE, auditeur à la Cour des comptes, rapporteurs, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 17 janvier 2008.

SOMMAIRE

	Page
Introduction	1
Chapitre I – Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise	3
I Présentation générale des travailleurs indépendants	3
A Une progression récente des effectifs	3
B Les différents statuts des travailleurs indépendants	5
C Des revenus très étalés, élevés pour les professions libérales et faibles pour les agriculteurs	7
D Les salaires des travailleurs indépendants	10
II La notion de travailleur non salarié	13
A Définition de la catégorie des travailleurs non-salariés	13
B L'exclusion de certaines professions	15
C L'affiliation de salariés à des caisses des indépendants	18
III Les travailleurs indépendants et le droit fiscal	20
A Le revenu fiscal des travailleurs indépendants	20
B La rémunération des dirigeants de société	20
Chapitre II – Les prélèvements	25
I Les prélèvements fiscaux	25
A Les bénéfices industriels et commerciaux	25
B Les bénéfices non commerciaux	29
C Les bénéfices agricoles	33
II Les prélèvements sociaux	46
A L'assiette et les taux de cotisations des non-agricoles	46
B Les cotisations sociales agricoles	52
III Les exonérations et les abattements	62
A Les exonérations fiscales	62
B L'impact social des mesures fiscales	69
C Les exonérations sociales	71
Chapitre III – Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants	75
I Les problèmes relatifs à la détermination de l'assiette	75
A Les frontières entre les différentes catégories de revenus	75
B Les différences d'assiette entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux	79

II	Les débats sur l'effort contributif des indépendants	84
A	L'effort fiscal	84
B	L'effort social	88
C	La question du financement des régimes	99
III	L'optimisation	102
A	L'arbitrage rémunération/dividendes	103
B	Les régimes micro et forfaitaires	123
C	L'épargne salariale	125
D	Les <i>partnerships</i>	126
E	Le portage salarial	128
IV	L'avenir des organismes de gestion agréés	130
A	Le rôle des organismes agréés	131
B	Le bilan des organismes agréés	134
Chapitre IV – Pistes d'évolution		141
I	Harmoniser les règles fiscales	141
A	Harmoniser les règles d'imposition des dirigeants de société	141
B	Favoriser la convergence entre les bénéfices non commerciaux et les bénéfices industriels et commerciaux	142
C	Circonscrire l'usage du forfait	143
II	Améliorer le prélèvement social	144
A	Mieux répartir l'effort contributif	144
B	Encourager la couverture des risques de perte de revenu	145
C	Atténuer les effets de l'affiliation au régime général	147
III	Préserver l'assiette des prélèvements	148
A	Réguler les pratiques d'évasion fiscale	148
B	Encadrer les arbitrages rémunérations/dividendes	149
C	Préserver l'assiette des contributions	151
IV	Mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires	151
Liste des personnalités rencontrées		153
Glossaire		159

Introduction

La création du régime social des indépendants en 2006 et le fait de lui avoir confié une mission d'interlocuteur social unique pour l'ensemble de leur protection sociale à partir de janvier 2008 traduisent une évolution importante affectant le régime de prélèvements obligatoires des non-salariés.

La catégorie des indépendants n'est pas définie de manière univoque et le terme recouvre des acceptions diverses. Elle est ici entendue au sens le plus large, celui de personnes exerçant une activité professionnelle sans subordination juridique permanente à un donneur d'ordre. Ainsi les exploitants agricoles, dont les particularités ont souvent justifié une étude séparée, relèvent-ils clairement de cette catégorie.

Minoritaires au sein de la population active, les indépendants sont au cœur de réformes importantes dont le rythme n'a pas ralenti depuis le vote de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. C'est que la PME, au centre des débats théoriques sur la croissance potentielle, est également une réalité incontournable de l'économie nationale, comme le montre le nombre de créations d'entreprise, qui n'a jamais été aussi élevé. Les débats sur les aides aux entreprises, les dépenses fiscales ou sociales en leur faveur sont ainsi permanents, se concrétisant souvent dans des dispositifs nouveaux qui n'ont, eux non plus, jamais été aussi nombreux.

Le sujet des prélèvements obligatoires des indépendants est donc particulièrement d'actualité, d'autant qu'il a rarement fait l'objet d'études approfondies dans un passé récent et que des éléments de synthèse sur le sujet apparaissent nécessaires.

Toutes ces raisons auraient suffi à justifier que le Conseil des prélèvements obligatoires consacrer ses travaux aux indépendants. Plus profondément, ce thème apparaît particulièrement adapté à l'objet même

du Conseil, qui est de proposer des études synthétiques sur des sujets relatifs aux prélèvements obligatoires, se substituant au Conseil des impôts, dont les rapports se consacraient exclusivement à la sphère fiscale. Les prélèvements sociaux et fiscaux des indépendants connaissent en effet des interactions fortes, comme l'a montré *a contrario* la réforme de l'avoir fiscal issue de la loi de finances pour 2004 où l'impact social de la réforme fiscale n'avait sans doute pas été suffisamment pris en compte par ses initiateurs.

Le présent rapport propose ainsi une synthèse sur les prélèvements obligatoires des indépendants dont le but est d'une part de présenter les caractéristiques d'un sujet peu traité et d'autre part de cerner les principaux problèmes qu'il soulève. Afin de ne pas étendre exagérément un champ déjà assez vaste, le rapport se concentre sur les prélèvements portant sur les revenus d'activité.

La première partie du rapport s'intéresse donc à la catégorie des travailleurs indépendants. Après avoir présenté leurs principales caractéristiques, effectifs, statuts, revenus, elle propose une analyse de leur situation au regard des droits fiscal et social, marquée par certaines divergences.

La seconde partie est consacrée à l'étude détaillée des prélèvements, fiscaux et sociaux. Après un examen des régimes juridiques applicables, les principaux mécanismes d'exonération et d'abattement sont présentés. En particulier la question de l'impact social des mesures fiscales fait l'objet d'un développement spécifique.

A partir de ce cadrage, la troisième partie fait le point sur les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants. Au-delà des débats classiques sur l'effort contributif, c'est la question de l'optimisation qui est au cœur de cette partie. L'importance du phénomène, son impact sur les finances publiques sont analysés et un cas pratique permet de cerner la réalité des arbitrages effectués.

Pour apporter des réponses à ces questions, la dernière partie du rapport est consacrée aux pistes d'évolutions envisagées par le Conseil des prélèvements obligatoires. Au-delà des améliorations qui peuvent être apportées sur les prélèvements sociaux et fiscaux, c'est le double enjeu de la préservation de l'assiette et de la cohérence des prélèvements qui apparaît fondamental, en particulier concernant des activités fortement corrélées au revenu disponible. Cela passe par une meilleure régulation des pratiques d'optimisation mais aussi par une élaboration plus cohérente des normes fiscales et sociales.

Chapitre I

Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Catégorie minoritaire de la population active, les travailleurs indépendants ne présentent pas un profil uniforme : les niveaux de qualification et de rémunérations varient en effet fortement entre les professions libérales, les entrepreneurs individuels et les exploitants agricoles. La première caractéristique des travailleurs indépendants réside dans leur hétérogénéité.

La notion de travailleur indépendant apparaît en outre équivoque. Si le droit social définit des travailleurs non-salariés affiliés à un régime de sécurité sociale spécifique, le droit fiscal distingue entre les salaires et les bénéfices, sans que les catégories coïncident systématiquement.

I - Présentation générale des travailleurs indépendants

A - Une progression récente des effectifs

Selon une étude publiée par l'Insee en 2006, « *on compte en France aux alentours de 2,3 millions de travailleurs indépendants, professions libérales, exploitants agricoles, patrons de l'industrie, du commerce et des services, ou dirigeants de société* »¹. Les décomptes administratifs effectués par la sécurité sociale montrent quant à eux que les travailleurs non-salariés non-agricoles étaient 2,1 millions d'actifs en 2005, soit moins de 8 % de la population active, mais ont connu une relative augmentation de leurs effectifs depuis cinq ans. Les effectifs de la catégorie sont présentés dans le tableau n°1.

¹ Source : Amar M., *Les revenus d'activité des indépendants*, Insee-Références, 2006.

Tableau n°1 : Démographie des non-salariés non-agricoles

Année	Nombre (en milliers)	Evolution (en %)
2001	1 846	
2002	1 856	0,5%
2003	1 892	1,9%
2004	1 963	3,8%
2005	2 059	4,6%

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
Stat n°61, décembre 2007.

L'analyse des effectifs des indépendants ne permet toutefois pas d'appréhender la profonde variété de la catégorie. Il n'y a en effet rien de commun entre un avocat, le dirigeant d'une PME et un maçon ; pourtant tous les trois sont des indépendants. On distingue ainsi cinq grandes catégories juridiques d'activité : les artisans et artisans-commerçants, les associés-gérants de société, les commerçants et agents commerciaux, les professions libérales et les exploitants agricoles². Les effectifs des différentes catégories sont présentés dans le tableau n°2.

Tableau n°2 : Démographie des indépendants par forme juridique

Forme juridique	Effectifs 2005 (en milliers)	Evolution 2001-2004 (en %)
Artisans et artisans commerçants	512	1,5
Associés gérants de société	523	54,2
Commerçants et agents commerciaux	409	-1,7
Professions libérales	568	9,3
Agriculteurs*	547	Nd
Autres	46	-20,3

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale et Mutualité sociale agricole

* Les effectifs des agriculteurs sont ceux de 2004.

² Une dernière catégorie, qu'on appellera « autres » regroupe les indépendants qui ne relèvent pas des groupes cités. Cette catégorie représente moins de 3% des effectifs des indépendants.

Les effectifs relativement proches des différentes formes (entre 400 000 et 600 000) ne doivent pas occulter les différences d'évolution. Ainsi, l'augmentation du nombre d'indépendants observée entre 2001 et 2004 est-elle principalement imputable aux associés-gérants de société dont les effectifs ont augmenté de 54,2 % sur la période. Il faut toutefois remarquer que les associés-gérants ici comptabilisés sont ceux-là seuls qui relèvent du régime social des indépendants (ce sont les gérants majoritaires). En particulier, il n'est pas à exclure que cette augmentation soit liée à un changement de statut des gérants minoritaires, qui sont les associés-gérants relevant du régime général des travailleurs salariés. Ce changement de statut des associés-gérants pourrait alors être partiellement imputé aux mécanismes d'optimisation qui sont présentés en partie III.

B - Les différents statuts des travailleurs indépendants

Selon leur activité, les indépendants ont le choix, au moment du démarrage de leur activité et parfois au cours du développement de celle-ci, entre différents statuts. Ceux-ci régissent les règles de gouvernance interne de l'entreprise (éventuellement réduite au seul travailleur indépendant), mais aussi l'ensemble des régimes d'imposition et de cotisations qui vont s'appliquer.

Si on excepte le cas des exploitants agricoles, les indépendants peuvent essentiellement choisir entre sept statuts juridiques :

- **l'entreprise individuelle** : appelée également entreprise en nom propre ou entreprise en nom personnel, c'est le mode d'exploitation le plus fréquent des petites entreprises. Aucun apport de capital n'est juridiquement exigé. L'identité de l'entreprise se confond avec celle du dirigeant, qui est donc indéfiniment responsable sur ses biens propres des dettes de l'entreprise ;
- **l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)** : c'est une société qui comporte un seul associé, qui ressemble donc de fait à l'entreprise individuelle mais obéit à des règles proches de celles qui régissent la SARL : la responsabilité du chef d'entreprise est ainsi théoriquement limitée au montant de son apport dans le capital ;
- **la société en nom collectif (SNC)** : c'est une société dans laquelle les associés ont tous la qualité de commerçants et sont responsables solidairement et indéfiniment des dettes de la société – sa constitution ne requiert aucun capital minimum ;

- **la société à responsabilité limitée (SARL)** : c'est une société dans laquelle chacun des associés (entre 2 et 100) n'est en principe responsable des dettes de la société qu'à concurrence de ses apports personnels – sa constitution ne requiert aucun capital minimum ;
- **la société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL)** : c'est une société qui permet à des personnes exerçant une profession libérale réglementée d'exercer en commun leur activité sous la forme d'une SARL ;
- **la société civile professionnelle (SCP)** : c'est une société qui permet à des personnes physiques exerçant une même profession libérale réglementée d'exercer en commun leur activité. Les associés sont personnellement responsables de leurs actes professionnels et indéfiniment et solidairement des dettes de la société ;
- **La société par actions simplifiée (SAS)**, est une société dans laquelle chacun des associés n'est en principe responsable des dettes de la société qu'à concurrence de ses apports personnels. Le capital minimum est de 37 000 euros. Les membres de la SAS déterminent librement les organes de direction et les modalités de décisions collectives. La SAS peut ne comprendre qu'un associé, il s'agit de la **société par action simplifiée à actionnaire unique (SASU)**.

Enfin les travailleurs indépendants peuvent décider d'exercer leur activité dans le cadre d'une société anonyme (SA). Dans ce cas, les rémunérations qu'ils perçoivent sont assimilées à des salaires aussi bien au plan fiscal que social.

Tous ces statuts ne s'appliquent pas à tous les travailleurs indépendants : un commerçant ne peut créer une SELARL et un avocat ne peut s'établir dans une EURL. Le tableau n°3 reprend la liste des statuts possibles pour chacune des formes juridiques du travail indépendant.

Tableau n°3 : Statuts juridiques possibles pour les différentes activités

Statut	Artisans	Industriels et commerçants	Professions libérales		
			Professions juridiques et judiciaires	Professions de santé	Autres professions
<i>Entreprise individuelle</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>EURL</i>	Oui	Oui	Non	Non ³	Oui
<i>SNC</i>	Oui	Oui	Non	Non ⁴	Oui
<i>SARL</i>	Oui	Oui	Oui	Non ⁵	Oui
<i>SELARL</i>	Non	Non	Oui	Oui	Oui
<i>SCP</i>	Non	Non	Oui	Oui ⁶	Oui
<i>SAS</i>	Oui	Oui	Non	Non	Oui
<i>SASU</i>	Oui	Oui	Non	Non	Oui

Source : Régime social des indépendants

C - Des revenus très étalés, élevés pour les professions libérales et faibles pour les agriculteurs

Les indépendants ne sont pas une catégorie aux revenus homogènes. Si le revenu moyen s'établit à 30 640 euros en 2004, les écarts entre les différents groupes sont très importants. Les résultats de l'étude menée par l'Acoss sont présentés dans le tableau n°4.

Tableau n°4 : Revenus des indépendants par activité

Forme juridique	Revenus 2005* (en euros)
<i>Artisans et artisans commerçants</i>	20 930
<i>Associés gérants de société</i>	25 370
<i>Commerçants et agents commerciaux</i>	20 340
<i>Professions libérales</i>	48 960
<i>Agriculteurs</i>	14 083
<i>Autres</i>	29 980

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale et Institut national de la statistique et des études économiques

* Les revenus des agriculteurs correspondent à l'année 2002.

³ Sauf les pharmaciens et biologistes.

⁴ Sauf les pharmaciens.

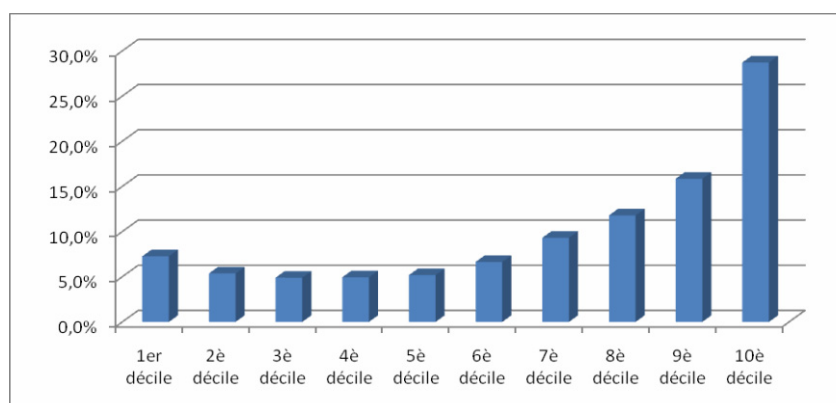
⁵ Sauf les pharmaciens et biologistes.

⁶ Sauf orthophonistes, orthoptistes, pédicures, podologues, pharmaciens et sages-femmes.

Les professions libérales ont un revenu supérieur ou égal au double du revenu des autres groupes, et à plus du triple de celui des agriculteurs, ce qui emporte des conséquences sur la structuration et la progressivité des prélèvements obligatoires : les intérêts objectifs des différents groupes sont, de ce point de vue, fortement divergents.

Il est possible de mesurer la dispersion du revenu des indépendants à partir de la répartition de leur revenu fiscal de référence dans la structure par décile de la population. Cette répartition est présentée dans les graphiques n°1 et 2 pour deux grandes catégories de revenu des indépendants, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et les bénéfices non commerciaux (BNC)⁷.

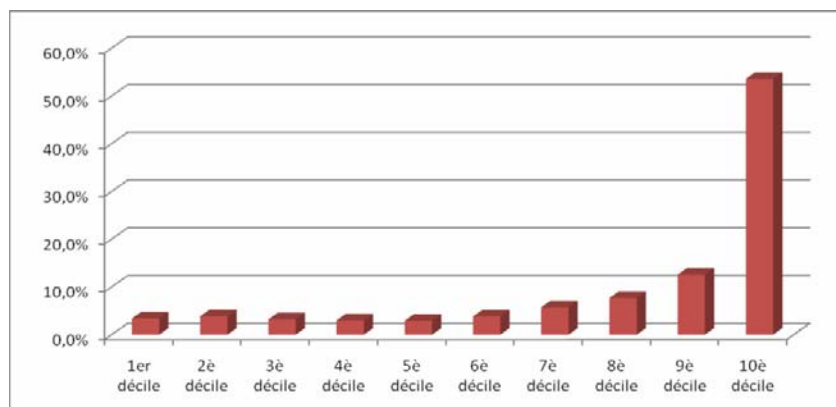
Graphique n°1 : Répartition des indépendants (BIC) en pourcentage dans les déciles de revenus de la population française en 2004



Source : Direction générale des impôts, bureau M2

⁷ La troisième catégorie de rémunération des travailleurs indépendants, dite « article 62 », concerne les associés gérants majoritaires de SARL, les associés de sociétés de personnes assujettis à l'impôt sur les sociétés. La statistique fiscale ne permet pas d'isoler cette catégorie de celle des traitements et salaires.

Graphique n°2 : Répartition des indépendants (BNC) en pourcentage dans les déciles de revenus de la population française en 2004

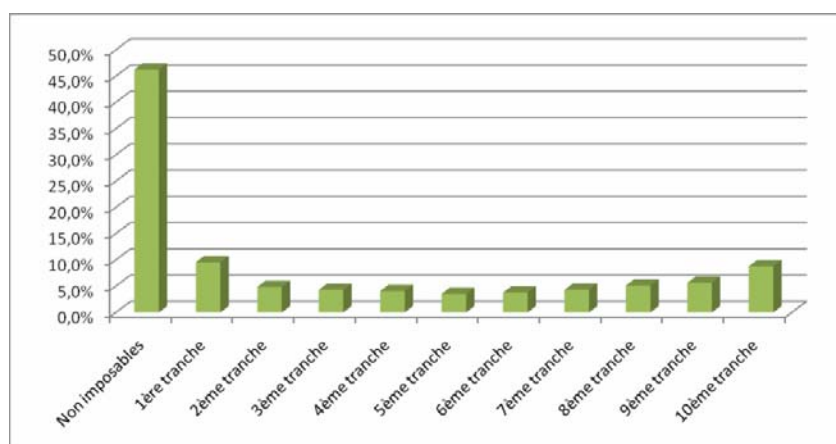


Source : Direction générale des impôts, bureau M2

Les deux graphiques montrent bien que les indépendants non-agricoles sont surreprésentés dans les catégories à plus haut revenu. Dans le cas des BNC, catégorie d'imposition des professions libérales, près de 53 % des contribuables ont ainsi un revenu situé dans le dixième décile de la population française. Malgré leurs effectifs relativement faibles, l'impôt sur le revenu des « non-non » constitue ainsi une recette fiscale non négligeable. En 2004, 14,1 milliards d'euros d'impôts sur les bénéfices ont ainsi été acquittés, dont 7,9 milliards d'euros au titre des BNC et 6,2 milliards d'euros au titre des BIC.

En revanche la situation des agriculteurs, présentée dans le graphique n°3 apparaît plus défavorable que la moyenne de la population française.

Graphique n°3 : Répartition des indépendants (BA) en pourcentage dans les déciles de revenus de la population française en 2004



Source : Direction générale des impôts, bureau M2

Les agriculteurs apparaissent ainsi sous-représentés dans toutes les catégories d'imposition, à l'exception des non-imposables, qui concentrent 46,2 % des exploitants agricoles. La situation des indépendants est donc marquée, d'une part, par les professions libérales dont la moitié des effectifs relève du dernier décile d'imposition et, d'autre part, par les exploitants agricoles dont la moitié n'est pas imposable.

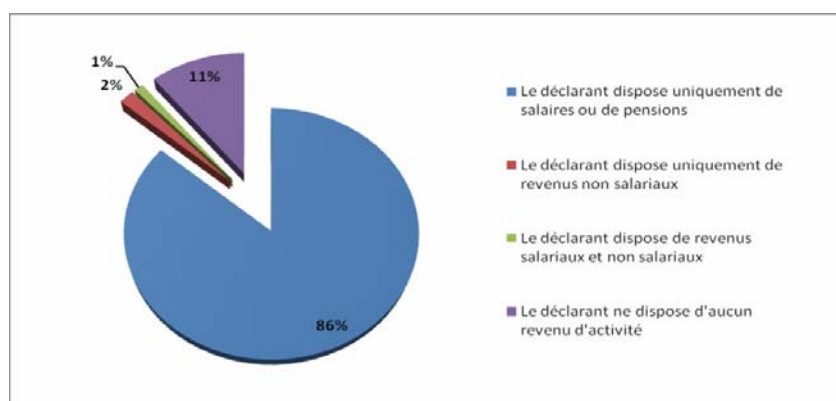
D - Les salaires des travailleurs indépendants

La notion juridique de travailleur indépendant est parfois mouvante entre le droit fiscal et le droit social et certains dirigeants de société sont considérés fiscalement et/ou socialement comme des travailleurs salariés.

Au-delà de ces frontières juridiques incertaines, certains travailleurs ont simultanément une activité salariée et une activité non-salariée. Il en est ainsi, par exemple, de certains praticiens et auxiliaires médicaux qui travaillent à l'hôpital et exercent en cabinet.

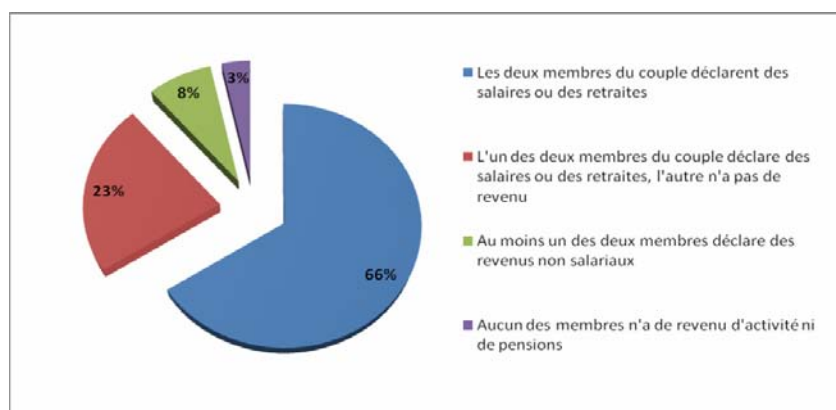
Pour apprécier l'importance du « salariat des indépendants », une première approche consiste à examiner les déclarations de revenus des contribuables. Les graphiques n°4 et 5 montrent la répartition des célibataires et des couples⁸ par structures de revenus déclarés.

Graphique n°4 : Répartition des personnes célibataires, divorcées ou veuves par structures de revenus déclarés



Source : Direction générale des impôts, bureau M2

Graphique n°5 : Répartition des couples par structures de revenus déclarés



Source : Direction générale des impôts, bureau M2

⁸ La situation des couples doit en effet être distinguée de celle des célibataires car l'administration fiscale ne peut distinguer au sein d'un foyer fiscal la personne qui est à l'origine du revenu déclaré. Lorsqu'un couple déclare un revenu d'activité salariée et un revenu d'activité non salariée, on ne peut ainsi savoir si les deux activités sont exercées par la même personne ou chacune par un des membres du couple.

Selon les sources fiscales, si les indépendants disposant d'un revenu salarié représentent une très faible part de contribuables (1 % pour les célibataires), ils constituent une part relativement importante des effectifs non salariés. Parmi les célibataires, près de 38 % des indépendants perçoivent ainsi des salaires.

Les sources sociales fournissent des renseignements partiellement cohérents avec ces observations. Ainsi, 148 386 personnes, soit 9,75 % de l'ensemble des affiliés du régime social des indépendants (RSI) sont-ils comptabilisés comme « poly actifs ».

Pour obtenir des résultats plus précis, il faut recourir à d'autres sources, comme l'*Enquête emploi en continu* réalisée chaque année par l'Insee. L'Institut statistique estime ainsi⁹ que 10 % des indépendants cumulent des salaires et des revenus d'activité non salariée. On les trouve plus particulièrement dans les professions de santé (pour près de 20 % d'entre eux), et dans les autres professions libérales (12 %).

Le tableau n°5 présente ainsi la part du salaire dans les revenus des indépendants par groupe de secteur.

Tableau n°5 : Part du salaire dans les revenus des indépendants

Groupe de secteurs	Proportion percevant un revenu salarié	Part du salaire dans les revenus
<i>Commerce et service de proximité</i>	7,3 %	44,7 %
<i>Industrie, construction, commerce de marchandise, transport de gros</i>	7,5 %	36,7 %
<i>Services où exercent les professions libérales et assimilées</i>	16,4 %	22,4 %
<i>Agriculture</i>	9,5 %	25,6 %
<i>Ensemble</i>	10,3 %	29,4 %

Source : Amar M., *Les revenus d'activité des indépendants*, Insee-Références, 2006

Note de lecture : Dans le secteur du commerce, 7,3 % des travailleurs indépendants perçoivent des revenus salariés en plus de leurs revenus d'activité. Ces revenus salariés représentent alors près de 44,7 % de leur revenu global.

⁹ Source : AMAR M., *Les revenus d'activité des indépendants*, Insee-Références, 2006

Parmi les personnes exerçant une profession libérale, une sur six pratique également une activité salariée qui représente en moyenne près du quart de ses revenus. Et pour les 7,3 % des indépendants du commerce et des services de proximité, c'est près de la moitié des revenus qui proviennent du travail salarié. La frontière entre travail indépendant et salarié n'est ainsi pas étanche et, pour de nombreux indépendants, le salaire n'est pas une alternative mais un complément.

II - La notion de travailleur non salarié

Le droit social ne définit pas de « travailleurs indépendants » mais des « travailleurs non-salariés », affiliés à un régime de sécurité sociale spécifique, le régime social des indépendants. Droit du travail et droit de la sécurité sociale ne sont toutefois pas parfaitement cohérents, puisque l'ensemble des travailleurs qui relève de la catégorie des non-salariés au sens du droit du travail n'est pas affilié au RSI.

A - Définition de la catégorie des travailleurs non-salariés

1 - La présomption de non-salariat

L'article L. 311-11 du code de la sécurité sociale a posé un principe de présomption d'appartenance au régime des travailleurs non-salariés : *« les personnes physiques visées au premier alinéa de l'article L. 120-3 du code du travail ne relèvent du régime général de la sécurité sociale que s'il est établi que leur activité les place dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard d'un donneur d'ordre »*. L'article L. 120-3 vise notamment les *« personnes physiques immatriculées au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers, au registre des agents commerciaux ou auprès des unions de recouvrement des cotisations sociales et d'allocations familiales pour le recouvrement des cotisations d'allocations familiales »* ainsi que *« les dirigeants des personnes morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés et leurs salariés »* qui *« sont présumés ne pas être liés avec le donneur d'ouvrages par un contrat de travail dans l'exécution de l'activité donnant lieu à (...) immatriculation »*.

Les articles L. 311-11 du code de la sécurité sociale et L. 120-3 du code du travail¹⁰ sont issus de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (dite loi « Madelin »). Ces dispositions ont eu pour but de réduire les situations de requalification des travailleurs indépendants en salariés. La jurisprudence de la Cour de cassation a évolué dans le même sens.

2 - Une définition restrictive du lien de subordination

L'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale dispose que « *sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales du régime général, quel que soit leur âge et même si elles sont titulaires d'une pension, toutes les personnes quelle que soit leur nationalité, de l'un ou de l'autre sexe, salariés ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat* ». L'affiliation au régime général est donc acquise dès lors que trois conditions sont remplies : un lien de dépendance ou de subordination, une rémunération, un contrat.

Après avoir interprété de manière extensive la situation de dépendance (au point de conduire à affilier au régime général les gérants de station-service) et développé la notion de « service organisé », la Cour de cassation, à la suite de la loi « Madelin », est revenue au critère strict de la subordination juridique dans l'arrêt de la chambre sociale *Société générale c/URSSAF de la Haute-Garonne* du 13 novembre 1996 : « *le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ; (...) le travail au sein d'un service organisé peut constituer un indice du lien de subordination lorsque l'employeur détermine unilatéralement les conditions d'exécution du travail* ». ¹¹

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où la distinction est parfois difficile ou sujette à interprétation (sous-traitance, portage salarial). Il convient donc de relever cette préoccupation du législateur et du juge de disposer d'un critère d'appréciation de la subordination qui permette de décider notamment de l'affiliation à un régime de sécurité sociale.

¹⁰ Cet article a été modifié en 1997, abrogé en 2000, puis rétabli en 2003.

¹¹ Si cet attendu de principe est destiné à restreindre les possibilités de requalification, il ne conduit pas la Cour à cesser par principe de requalifier en contrat de travail une relation professionnelle marquée par une relation de subordination. Au contraire, la Cour s'efforce de découvrir si la loi des parties ne dissimule pas une relation de cette nature, cf. Chambre sociale, 19 décembre 2000, *Labanne c/société Bastille Taxi et autres*.

B - L'exclusion de certaines professions

1 - Exclusion totale

L'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale dresse une liste limitative de 29 professions rattachées au régime général. Il est possible de regrouper les principales professions comme suit :

- professions pour lesquelles le lien de subordination est admis (professions relevant du livre VII du code du travail qui se trouvent dans une situation de dépendance économique) : travailleur à domicile, VRP, employés d'hôtels, cafés et restaurants, sous-agents d'assurance, conducteurs de voitures publiques non propriétaires de leurs voitures, porteurs de bagages dans les gares liés par un contrat avec le concessionnaire, ouvreuses de théâtres, gardes d'enfants à domicile ;
- dirigeants ou gérants de sociétés : gérants non-salariés de coopératives, gérants minoritaires de SARL et de SELARL (cf. encadré n°1), présidents-directeurs et directeurs généraux de sociétés anonymes et de sociétés d'exercice libéral à forme anonyme, présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées. L'article ne mentionne pas le critère justifiant ce rattachement ;
- professions artistiques ou intellectuelles pour lesquelles le lien de subordination juridique est plus relâché : artistes du spectacle et mannequins, journalistes professionnels rémunérés à la pige ;
- les collaborateurs occasionnels de l'administration¹² ;
- les avocats salariés (hors retraite).

Pour certains dirigeants visés par l'article L. 311-3, l'affiliation au régime général est discutable. Il s'agit en particulier des présidents et dirigeants de sociétés par actions simplifiées, notamment lorsque l'associé est unique. En outre, le critère de détention du capital pour décider de l'affiliation des gérants de SARL ne permet pas de distinguer nettement une situation indépendante d'un lien de subordination¹³.

¹² Excepté pour les professions industrielles, commerciales et libérales lorsqu'elles en font la demande et que l'activité exercée dans le cadre de la collaboration s'inscrit dans le prolongement de leur profession.

¹³ Les rémunérations des dirigeants de société anonyme sont considérées fiscalement et socialement comme des traitements et salaires, quelle que soit la quotité de capital détenue par le dirigeant.

Encadré n°1 : La distinction gérance minoritaire-égalitaire/majoritaire

Pour les associés-gérants de société, la distinction entre gérance minoritaire et gérance majoritaire est déterminante pour l'affiliation au régime de sécurité sociale.

Un gérant est considéré comme majoritaire lorsqu'il détient personnellement (directement ou par l'intermédiaire de son conjoint et de ses enfants) plus de la moitié du capital de la société ou lorsqu'en cas de pluralité de gérants il appartient au collège de gérance majoritaire. Deux gérants qui possèdent à eux deux plus de la moitié du capital, tout en étant individuellement minoritaires, sont affiliés au régime des indépendants. En sens inverse, une personne créant sa société en associant des proches détenteurs de plus de la moitié du capital est affilié au régime général même s'il est le seul gérant et qu'il détient 50 % des parts.

Toutefois, la Cour de cassation a jugé qu'un gérant minoritaire qui ne touchait aucune rémunération n'était affilié à aucun régime de sécurité sociale. La détention minoritaire du capital n'est donc pas un critère suffisant. Il faut ajouter à ce critère celui de la rémunération pour présumer de la situation de subordination du gérant minoritaire.

Cette affiliation au régime général a été décidée à une époque où le niveau des prestations (notamment en maladie et en retraite complémentaire-pour les commerçants-) était nettement plus faible que les salariés et où les cotisations à des régimes facultatifs de prévoyance et de retraite complémentaire n'étaient pas déductibles du revenu imposable. Cette situation n'a plus cours aujourd'hui.

Il faut remarquer que les conséquences fiscales de cette distinction sont limitées. Si la rémunération du gérant minoritaire entre dans la catégorie fiscale des « traitements et salaires » et celle du gérant majoritaire dans la catégorie de l'article 62 du code général des impôts, cela n'emporte pas de différenciation pratique : depuis 1996, la loi a étendu aux rémunérations de l'article 62 la déduction de 10 % pour frais professionnels et l'abattement de 20 % accordés aux salaires¹⁴. La déclaration sur le revenu ne comporte d'ailleurs pas de champ spécifique « revenu de l'article 62 » et ceux-ci doivent être déclarés comme des traitements et salaires.

Alors même qu'elle représente une information significative pour les régimes d'indépendants, l'évolution de la répartition gérance minoritaire/majoritaire n'est ainsi suivie ni par le RSI ni par l'ACOSS (cf. partie III).

¹⁴ A compter de l'imposition des revenus de 2006, l'abattement de 20 % est supprimé en tant que tel du fait de son intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu (Loi n° 2005-1719 du 30-12-2005, art. 76).

2 - Exclusion partielle : les praticiens et auxiliaires médicaux

Les articles L. 722-1 à 9 du code de la sécurité sociale définissent et organisent le régime des praticiens et auxiliaires médicaux¹⁵ (PAM). Ce régime *sui generis*, géré par la CNAMTS, est rattaché au régime général. Il se caractérise par une distinction entre les professions libérales de santé (médecins, chirurgiens dentistes, sages-femmes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes) respectant les tarifs conventionnés du secteur I, et les autres (PAM conventionnés du secteur II et PAM non conventionnés). Seuls les premiers bénéficient d'une prise en charge partielle par les caisses d'assurance maladie, de leurs cotisations d'assurance maladie, d'allocations familiales et de leur avantage supplémentaire vieillesse. Les taux effectifs payés par ces professions sont ainsi les plus faibles de tous les assurés sociaux.

Ces professions de santé conventionnées de secteur I (et ceux autorisés à pratiquer un dépassement permanent ou DP) sont affiliés au régime des praticiens et auxiliaires médicaux qui couvre les risques maladie, maternité et décès.

Les médecins du secteur II peuvent être également affiliés au régime des praticiens et auxiliaires médicaux. Mais ils ne bénéficient pas de la participation des caisses d'assurance maladie. En application de l'article L. 722-5-1 du code de la sécurité sociale, ils peuvent demander à être affiliés au RSI. Près de 90 % des médecins du secteur II ont choisi d'exercer cette option.

¹⁵ Le régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés est lié à l'histoire de l'assurance maladie. Il a été mis en place par un décret du 12 janvier 1960, modifié et complété à de nombreuses reprises au cours des années soixante. Les avantages sociaux ont été élaborés dans le contexte de remise en ordre de l'assurance maladie faite aux débuts de la Vème République, à la suite notamment du constat de l'application très partielle du système conventionnel organisé par l'ordonnance du 19 octobre 1945. Il s'agissait d'attirer de nouveaux médecins dans le système conventionnel qui à l'époque était départemental.

Contrairement aux risques maladie-maternité, les médecins relèvent, pour leur retraite et l'invalidité-décès (base et complémentaire) de caisses de retraites autonomes (sections professionnelles de la CNAVPL¹⁶) : CARMF¹⁷ pour les médecins, CARCD¹⁸ pour les dentistes, CARSAF¹⁹ pour les sages-femmes, CARPIMKO²⁰ pour les auxiliaires médicaux²¹.

Le revenu d'un PAM est rarement constitué des seuls honoraires. Pour tout ce qui concerne l'activité « non conventionnée » (en dehors des dépassements d'honoraires), les PAM relèvent du RSI. La circulaire CNAMTS/ACOSS du 14 juin 2007 précise dans son annexe I le champ des revenus de l'activité conventionnée (au-delà des actes inscrits sur la liste prévue à l'article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale et tarifés dans le cadre de la convention). Il s'agit de certains revenus « *constituant le prolongement de l'activité conventionnée, même s'ils ne proviennent pas directement d'honoraires remboursables* » : télétransmission, informatisation, formation continue mais aussi revenus des associés de SEL²² ou rétrocessions d'honoraires.

C - L'affiliation de salariés à des caisses des indépendants

Les exclusions mentionnées à l'article L. 311-3 sont assez largement contingentes et la liste apparaît comme le résultat de mesures intervenues ponctuellement afin de poursuivre des objectifs divers de politiques publiques. A l'inverse, certaines catégories de travailleurs normalement affiliés au régime général se sont vues affilier à certaines caisses du régime des indépendants pour des raisons liées à l'équilibre financier de ces régimes.

¹⁶ Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

¹⁷ Caisse autonome des médecins français.

¹⁸ Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes.

¹⁹ Caisse autonome de retraites des sages-femmes françaises.

²⁰ Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures podologues, orthophonistes et orthoptistes.

²¹ Les médecins et les professionnels de santé conventionnés bénéficient, en outre, d'un avantage supplémentaire dit avantage social vieillesse (ASV). Contrairement à la retraite de base et complémentaire, la cotisation ASV est prise en charge à hauteur des 2/3 par leurs régimes d'assurance maladie (hors médecins de secteur II).

²² Il s'agit de revenus de gérance (mandataire social) de sociétés d'exercice libéral.

1 - L'affiliation de salariés aux caisses des professions libérales

Deux catégories de salariés de cabinets de professions libérales ont connu une affiliation partielle au régime des indépendants.

- Les avocats : depuis 1992, l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale prévoit que les avocats titulaires d'un contrat de travail relèvent du régime général « *sauf pour les risques gérés par la Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF) visés, à l'article L. 723-1* », c'est-à-dire la retraite de base et complémentaire et l'invalidité-décès. Les avocats salariés ne relèvent en effet pas du régime général pour la retraite de base et sont affiliés à la même caisse de retraite que leurs employeurs.
- Les experts-comptables : la situation des experts-comptables salariés s'apparente à celle des avocats mais diffère sur un point : les experts-comptables cotisent au régime général et à l'ensemble CNAVPL-CAVEC²³. Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le cabinet prend à sa charge 60 % des cotisations de retraite.

2 - L'affiliation aux régimes complémentaires de professions libérales de dirigeants de société affiliés au régime général

Selon l'article L. 644-3 du code de la sécurité sociale, « *A la demande du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et après avis des organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives des professions intéressées, des décrets peuvent étendre l'affiliation à titre obligatoire aux régimes complémentaires instituées en application de l'article L. 644-1 aux personnes exerçant les fonctions mentionnées aux 11°, 12° ou 23° de l'article L. 311-3* ».

Cet article (issu de la loi du 21 août 2003) prévoit donc que certains dirigeants de sociétés rattachés par la loi (L. 311-3) au régime général (gérants minoritaires de SARL et SEL, président-directeur général et directeur général de SA et SELAFA²⁴, présidents et dirigeants de SAS) cotisent au régime de retraite complémentaire de la profession dont ils relèvent. Le second alinéa de l'article L. 644-3 précise que ces personnes « *ne sont pas dispensées de l'affiliation aux institutions mentionnées à l'article 921-1* », c'est-à-dire aux institutions de retraite complémentaire (AGIRC et ARRCO). Trois sections professionnelles de

²³ Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables.

²⁴ Société d'exercice libéral à forme anonyme.

la CNAVPL ont émis une telle demande : la caisse de retraite des notaires (CRN), des vétérinaires (CARPV) et des agents généraux d'assurances (CAVAMAC).

On observe toutefois que la CARMF affiliée déjà au régime de retraite (base et complémentaire) tous les médecins, y compris les mandataires sociaux minoritaires dans la détention des parts de la société. Elle opère en effet une distinction entre la fonction de mandataire social (affiliation au régime général) et de profession libérale (affiliation à la CARMF). Elle rejoint en cela la position des URSSAF selon laquelle la loi de 1990 sur les SEL n'a pas eu pour objet de faire perdre aux médecins associés d'une SEL leur qualité de professionnels libéraux. En conséquence, une double affiliation doit être envisagée. En effet, la lettre des alinéas 11° et 12° de l'article L. 311-3 ne fait aucunement référence au statut de professionnel libéral, ce qui peut d'ailleurs être interprété de manière opposée : soit l'affiliation est de droit au régime général en raison du statut au regard de la société, soit l'affiliation est de droit à la CARMF car le mandataire social d'une SEL ne peut exercer cette fonction qu'en tant que membre d'une profession réglementée.

Dans un arrêt récent²⁵, la Cour de cassation a validé la position de la CARMF en relevant que si l'article L. 311-3 était d'application stricte, aucun texte n'excluait l'affiliation à cette caisse (eu égard à la nature libérale et réglementée de l'activité) lorsque l'assujettissement au régime général résultait de la qualité de mandataire social. Il y a donc bien double affiliation en matière d'assurance vieillesse : au régime général et au régime des médecins. Des droits sont alors ouverts dans les deux régimes.

III - Les travailleurs indépendants et le droit fiscal

A - Le revenu fiscal des travailleurs indépendants

La catégorie des travailleurs indépendants n'est pas directement pertinente en matière fiscale. L'imposition sur le revenu distingue en effet deux catégories de revenus d'activité pour une personne physique²⁶ : le salaire et les bénéfices. Le travailleur indépendant au sens du droit fiscal est donc celui qui exerce une activité pour laquelle il est imposé sur ses bénéfices, c'est-à-dire que l'assiette imposable est constituée par la différence entre les produits et les charges résultant de l'activité sur un exercice.

²⁵ Chambre civile, 20 juin 2007.

²⁶ Dans le cas des bénéfices industriels et commerciaux, le droit fiscal ne distingue pas la personne physique de la personne morale qui exerce l'activité.

Ces bénéfices peuvent relever de trois grandes catégories :

- les « **bénéfices industriels et commerciaux** » (BIC) qui sont les revenus provenant d'une profession commerciale ou assimilée, lorsque cette activité est exercée par une personne physique ou une société non assujettie à l'impôt sur les sociétés ;
- les « **bénéfices non commerciaux** » (BNC) qui relèvent de trois groupes distincts :
 - les bénéfices des professions libérales proprement dites ;
 - les produits des charges et offices ;
 - les produits ne relevant d'aucune autre catégorie d'imposition des revenus.
- les « **bénéfices agricoles** » (BA) sont les revenus procurés par l'exploitation des biens ruraux soit aux fermiers, métayers, colons paritaires, soit aux propriétaires eux-mêmes.

Pour ces trois catégories, la notion de revenu au sens fiscal et au sens social est en principe identique. En particulier, les cotisations aux régimes obligatoires de protection sociale sont déductibles de l'impôt sur le revenu. Il existe toutefois des distinctions entre les deux assiettes, certaines exonérations fiscales, comme celles liées aux « contrats Madelin » ou à la politique d'aménagement du territoire, ne s'appliquant pas aux cotisations sociales. Le régime des BIC, des BNC et des BA est présenté en détail en partie II.

B - La rémunération des dirigeants de société

Dans son article 82, le code général des impôts renvoie explicitement à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale pour la définition de la rémunération imposable des travailleurs salariés. Pratiquement, cela signifie que la rémunération des salariés est déterminée fiscalement comme elle l'est socialement : dans ce domaine, les catégories sociales et fiscales sont identiques.

Pour les indépendants, la situation est logiquement similaire, mais connaît des exceptions importantes qui concernent principalement les dirigeants de société. En effet, si les entrepreneurs individuels sont des travailleurs non-salariés imposés sur leurs bénéfices, la situation des dirigeants de société n'offre pas la même uniformité entre droit social et droit fiscal. Trois situations doivent être examinées : celui où le dirigeant est salarié et imposé sur son salaire, celui où le dirigeant est non-salarié et

imposé sur ses bénéfices et celui où le dirigeant est non-salarié mais imposé sur un revenu que le droit fiscal assimile à un salaire :

- 1^{er} cas : le dirigeant est non-salarié, imposé sur ses bénéfices. Le dirigeant est reconnu comme non-salarié par le droit de la sécurité sociale et il est imposé, pour les revenus de son activité, sur ses bénéfices. Cette catégorie est principalement celle des sociétés de personnes ;
- 2^{ème} cas : le dirigeant est salarié, affilié au régime général. Les dirigeants des sociétés anonymes et des sociétés par action simplifiée, les gérants minoritaires de SARL, les gérants non associés des commandites par action sont affiliés au régime général et imposables dans la catégorie des traitements et salaires. S'ils peuvent effectivement être considérés comme des « indépendants », leur situation fiscale et sociale est celle des travailleurs salariés ;
- 3^{ème} cas : le dirigeant est non salarié, mais la société est assujettie à l'impôt sur les sociétés. Lorsque la société est assujettie à l'IS, le revenu versé au dirigeant ne saurait être imposé comme un bénéfice, les deux régimes étant exclusifs. Ces rémunérations ne peuvent pas non plus être qualifiées *stricto sensu* de salaires puisque le dirigeant est non-salarié. C'est en particulier le cas des :
 - gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée n'ayant pas opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes (les SARL familiales ayant opté pour l'imposition sur le revenu ne sont pas concernées) ;
 - gérants de société en commandite par action, quelle que soit leur part de capital ;
 - associés en nom collectif qui ont opté pour l'impôt sur les sociétés ;
 - membres des sociétés en participation et des sociétés de fait ayant exercé la même option ;
 - associés uniques de SARL ayant opté pour l'impôt sur les sociétés ;
 - associés des sociétés civiles de personnes ayant opté pour l'impôt sur les sociétés ;
 - commandités des sociétés en commandite simple ayant opté pour l'impôt sur les sociétés.

Pour régler leur situation, l'article 62 du code général des impôts prévoit ainsi que leurs « *traitements, remboursements forfaitaires de frais et toutes autres rémunérations sont soumis à l'impôt sur le revenu s'ils sont admis en déduction des bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés par application de l'article 211, même si les résultats de l'exercice social sont déficitaires* ».

En pratique, ces rémunérations sont assimilées fiscalement à des salaires, puisque le dernier alinéa de l'article 62 précité dispose que « *le montant imposable des rémunérations visées au premier alinéa est déterminé [...] selon les règles prévues en matière de traitements et salaires* ». Ces dirigeants sont donc fiscalement salariés et socialement non-salariés.

Encadré n°2 : La situation des administrateurs de société

La situation des administrateurs de société est particulière au regard de la fiscalité des revenus. Si les administrateurs de sociétés civiles, tout comme les membres des conseils de surveillance des SARL, sont imposables dans la catégorie des bénéfices non commerciaux, les jetons de présence des administrateurs de société anonymes sont considérés comme des revenus de capitaux mobiliers.

Dans un rapport particulier de janvier 2000 relatif à l'imposition des revenus professionnels des non-salariés, les rapporteurs du Conseil des impôts avaient soulevé l'incohérence et la complexité de ce dispositif. Pour ces derniers, « *l'extrême complexité du système d'imposition des dirigeants de société pourrait être réduite. Une première étape consisterait à unifier le régime d'imposition des membres des conseils de surveillance de SARL et de société en commandite par actions avec celui des sociétés anonymes*²⁷ ».

²⁷ ADAM François, RESPLANDY-BERNARD Alain, Rapport particulier sur l'imposition des revenus professionnels des non-salariés, janvier 2000.

Le tableau n°6 résume les situations fiscale et sociale des travailleurs indépendants selon la nature juridique de leur activité.

Tableau n°6 : Régimes fiscal et social du travailleur indépendant²⁸

Statut	Régime social	Régime fiscal
Personne physique (entreprise individuelle sans personnalité juridique distincte)	Travailleur non salarié	BIC/BNC
EURL		
Gérant minoritaire de SARL ou de SELARL	Régime général des travailleurs salariés	Salaire
Président rémunéré de SAS ou de SASU		
Gérant majoritaire de SARL ou de SELARL	Travailleur non salarié	Rémunération assimilée à un salaire (article 62 du CGI)
Associé de SNC(*)		
Administrateurs de société civile	Travailleur non salarié	BNC
Membres des conseils de surveillance des SARL		
Administrateurs des sociétés anonymes	Non soumis à cotisation	Revenu des capitaux mobiliers

Source : Rapporteur

(*) Si option pour le régime des sociétés de capitaux.

²⁸ Les exploitations agricoles, EARL, groupements forestiers et groupements agricoles d'exploitation en commun sont présentés dans le rapport particulier consacré aux prélèvements obligatoires des agriculteurs.

Chapitre II

Les prélèvements

I - Les prélèvements fiscaux

Deux grandes catégories de régimes fiscaux sont susceptibles de concerner les travailleurs non-salariés non-agricoles : les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et les bénéfices non commerciaux (BNC)²⁹.

A - Les bénéfices industriels et commerciaux

1 - Le champ d'application des bénéfices industriels et commerciaux

Les bénéfices provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle et artisanale sont imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux (article 34 du code général des impôts).

En vertu de dispositions expresses, les bénéfices tirés de certaines activités sont imposés au titre des BIC, notamment :

- certaines opérations immobilières : profits des marchands de biens ; profits réalisés lors de la cession d'un immeuble après construction de celui-ci ; location de logements meublés ; location d'un établissement industriel ; bénéfices tirés de la location de biens immobiliers inscrits à l'actif d'un exploitant individuel ou d'une société de personnes fiscalement transparente.

²⁹ La catégorie des revenus dits "de l'article 62", ne sera en revanche pas présentée ici. A l'exception des particularités mentionnées en première partie, son régime juridique est en effet celui des traitements et salaires.

- les opérations réalisées à titre professionnel sur les marchés financiers à terme et les marchés d'option, ces opérations étant toutefois majoritairement réalisées par des sociétés de capitaux imposées à l'IS.

Le travailleur indépendant relève du régime des bénéfices industriels et commerciaux lorsqu'il exerce une activité commerciale (commerce, hôtels, restaurants, transports), artisanale ou industrielle. En fonction du montant de son chiffre d'affaires, l'exploitant relève soit du régime de la micro entreprise, soit du régime réel, simplifié ou normal.

a) Micro entreprise

Le régime des micro entreprises est réservé exclusivement aux entreprises individuelles – et donc soumises à l'impôt sur le revenu - réalisant moins de 27 000 euros de chiffre d'affaires annuel pour les prestataires de services (76 300 euros de chiffre d'affaires annuel pour les ventes et fournitures de logement). Dans tous les cas, il est toujours possible d'opter pour l'imposition du bénéfice réel.

Le régime des micro BIC ne peut pas s'appliquer :

- à certaines activités : opérations de marchands de biens ; location de matériel et de biens de consommation durables ; opérations sur le marché à terme d'instruments financiers ou d'options négociables ;
- aux redevables de la TVA. En principe, ce cas est exceptionnel car le code général des impôts prévoit que le seuil du régime de franchise TVA est identique au seuil des micro BIC (76 300 euros ou 27 000 euros selon l'activité). Ce n'est que si les contribuables dont le chiffre d'affaires est inférieur à ces seuils optent pour l'assujettissement à la TVA, qu'ils ne peuvent prétendre à l'application du régime micro-BNC.

Le régime des micro entreprises s'applique dès la première année de respect du seuil. Jusqu'à 2007, il continuait également de s'appliquer l'année de dépassement du seuil, sous réserve que le chiffre d'affaires de l'année de dépassement soit inférieur à 30 500 euros pour les prestataires de service ou à 84 000 euros pour les ventes et fournitures de logement. L'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2007 a étendu à deux années le maintien du régime dans les mêmes limites.

b) Réel simplifié et réel normal

Le régime dit « réel simplifié » s'applique à l'ensemble des exploitations réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 230 000 euros (763 000 euros pour les ventes et fournitures de logement), qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Les contribuables imposés au micro-BIC peuvent opter pour le réel simplifié.

Le régime réel normal s'applique de plein droit : pour les exploitants individuels et associés de sociétés civiles de moyens, et les personnes morales passibles de l'IS au-dessus du seuil du réel simplifié. Il s'applique, sur option, aux contribuables normalement imposés au réel simplifié, ou au micro-BIC.

Le tableau n°7 récapitule les différents régimes applicables aux entreprises assujetties aux bénéfices industriels et commerciaux.

Tableau n°7 : Régimes fiscaux des BIC selon les seuils de chiffre d'affaires

		CA ≤ 27 k€* CA ≤ 76,3 k€**	27 k€ < CA ≤ 230 k€* 76,3 k€ < CA ≤ 76,3 k€**	CA > 230 k€* CA > 76,3 k€**
Exploitation soumise à l'IR	<i>Entreprise individuelle</i>	Régime de la micro entreprise Options possibles : réel simplifié ou normal	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel normal
	<i>EURL</i>	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel normal
	<i>SNC</i>			
Exploitation soumise à l'IS	<i>SARL de famille</i>			
	<i>EURL</i>			
	<i>SNC</i>			
	<i>SARL</i>			
	<i>SELARL</i>			
	<i>SNC</i>			

Source : Régime social des indépendants et rapporteur

* Prestation de service

** Vente et fourniture de logement

2 - La détermination de l'assiette imposable

a) Réel normal

Le bénéfice imposable est le bénéfice net tel qu'il est défini, de manière générale, par l'article 38-2 du code général des impôts, complété par la jurisprudence et la doctrine administratives. Le bénéfice imposable est en principe le bénéfice net comptable (article 38-1 du code général des impôts) sous réserve de multiples modifications extracomptables définies par le code.

Les modalités détaillées de calcul de l'assiette des BIC ne seront pas exposées ici car elles excèdent le champ de ce rapport, en particulier parce qu'elles sont également applicables pour la détermination du bénéfice fiscal des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés sous réserve de certaines spécificités³⁰. Certaines plus-values, notamment les plus-values à long terme, sont imposées selon des modalités particulières, et ont fait l'objet, dans la période récente de larges exonérations.

b) Réel simplifié

L'assiette est déterminée de la même façon que dans le régime du réel normal, sous réserve de deux mesures de simplification :

- possibilité de déduction forfaitaire du carburant consommé lors des déplacements professionnels, suivant un barème fixé par l'administration ;
- possibilité d'évaluer les stocks et les produits en cours de manière forfaitaire, en estimant le prix de revient à partir de la valeur vénale à la fin de l'exercice, à laquelle on applique un abattement correspondant à la marge moyenne pratiquée par l'entreprise (calculée sur l'exercice précédent).

c) Régime micro

Le bénéfice imposable est égal :

- au **chiffre d'affaires hors taxes**, hors plus et moins-values à court et long terme (celles-ci demeurent imposables selon un mode réel). Il s'agit en principe du chiffres d'affaires comptable (créances acquises) mais l'instruction administrative 4G 2-99 du 20 juillet 1999 a admis que les recettes encaissées puissent seules être prises en compte.

³⁰ Notamment, règles de territorialité ; règles de déduction des rémunération des dirigeants ; déduction des intérêts des comptes d'associés ; report déficitaire ; régime fiscal des groupes.

- Avec une déduction forfaitaire de 71 % pour les activités de vente ou de fourniture de logements, et de 50 % pour les prestations de services. L'abattement ne peut être inférieur à 305 euros.

En 2005, environ 435 000 entreprises ont déclaré des bénéfices industriels et commerciaux, pour une recette fiscale s'élevant à 6,2 milliards d'euros.

B - Les bénéfices non commerciaux

1 - Le champ d'application

La catégorie des bénéfices non commerciaux est une catégorie hétérogène. Elle regroupe, en premier lieu, les bénéfices des professions libérales et les bénéfices des charges et des offices dont les titulaires n'ont pas la qualité des commerçants. De plus, selon la définition de l'article 92 du code général des impôts, la catégorie des BNC inclut également l'ensemble des bénéfices *« de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus. »*

Le même article énumère quelques-uns des profits pouvant entrer dans cette catégorie :

- *« 1° Les produits des opérations de bourse effectuées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité exercée par une personne se livrant à titre professionnel à ce type d'opérations ;*
- *2° Les produits de droits d'auteurs perçus par les écrivains ou compositeurs et par leurs héritiers ou légataires ;*
- *3° Les produits perçus par les inventeurs au titre soit de la concession de licences d'exploitation de leurs brevets, soit de la cession ou concession de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication ;*
- *4° Les remises allouées pour la vente de tabacs fabriqués ;*
- *5° Les produits des opérations réalisées à titre habituel sur un marché à terme d'instruments financiers ou d'options négociables, sur des bons d'option ou sur le marché à terme de marchandises mentionné à l'article 150 octies, lorsque l'option prévue au 8° du I de l'article 35 n'était pas ouverte au contribuable ou lorsqu'il ne l'a pas exercée ;*

- 6° *Les sommes et indemnités perçues par les arbitres ou juges au titre de la mission arbitrale mentionnée à l'article L. 223-1 du code du sport. »*

A ces exceptions près, les bénéfices non commerciaux sont donc principalement définis par défaut. La doctrine administrative et la jurisprudence rangent ainsi dans la catégorie des BNC les revenus des astrologues-graphologues, des boxeurs, des cartomanciennes, des commissaires d'avaries de navire, des généalogistes, des guérisseurs magnétiseurs-rebouteux, des joueurs professionnels de bridge ou de garde-malades ainsi que divers revenus illégaux.

Selon l'article 93 du code général des impôts, pour les BNC, « *le bénéfice à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession* ». Le bénéfice imposable est celui réalisé au cours de l'année civile, même lorsque l'exercice comptable est clos en cours d'année. Ce bénéfice tient compte des plus ou des moins-values provenant de la cession d'éléments de l'actif professionnel, de la cession de charges ou d'offices ou de la perception d'indemnités en contrepartie d'un transfert de clientèle.

Comme pour les BIC, les plus-values réalisées par les professionnels libéraux sont imposables selon des modalités particulières et relèvent des mêmes régimes d'exonération.

Environ 387 500 entreprises ont déclaré des BNC pour l'année 2005, pour un montant total de 7,9 milliards d'euros.

2 - Les différents régimes d'imposition

En fonction du montant du chiffre d'affaires, le régime applicable est celui du régime spécial « micro » BNC ou de la déclaration contrôlée.

a) Le régime « micro » BNC

Ce régime s'adresse, sauf exclusion expresse, aux contribuables dont le montant annuel de recettes n'excède pas 27 000 euros et qui sont exonérés de TVA ou bénéficient de la franchise de base en TVA.

Ces contribuables sont imposés sur un bénéfice évalué forfaitairement à 66 % de leurs recettes (l'abattement prend en compte les charges sociales).

Jusqu'en 2007, le régime micro BNC continuait également de s'appliquer l'année de dépassement du seuil. Comme pour les BIC, l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2007 a étendu à deux années le maintien du régime dans les mêmes limites. L'option pour le régime de la déclaration contrôlée est toujours possible.

b) Le régime de la déclaration contrôlée

Ce régime est obligatoire pour les exploitations dont le chiffre d'affaires dépasse 27 000 euros et peut être choisi sur option par les contribuables relevant du régime « micro ». Les contribuables doivent déclarer le montant exact de leur bénéfice, établi à partir de leur comptabilité de l'année. Celui-ci est constitué par l'excédent des recettes effectivement encaissées pendant l'année sur les dépenses professionnelles acquittées au cours de l'année et selon les règles en vigueur dans la profession. Le bénéfice tient compte des gains et pertes provenant d'éléments d'actifs ou de charges, d'office et de clientèle (plus ou moins-values).

Sur option, le bénéfice peut être déterminé selon une comptabilité faisant état non des encaissements et décaissements, mais des créances acquises et des charges engagées. Dans tous les cas, la déclaration du contribuable est soumise au droit de contrôle de l'administration qui peut la vérifier et, le cas échéant, la rectifier dans les limites de la prescription.

L'ensemble des principaux éléments relatifs aux régimes fiscaux des BNC est récapitulé dans le tableau n°8.

Tableau n°8 : Régimes fiscaux des BNC selon les seuils de chiffre d'affaires

	CA ≤ 27 000 €	CA > 27 000 €
<i>Entreprise individuelle</i>	Régime micro-BNC Options possibles : déclaration contrôlée	Régime de la déclaration contrôlée
<i>EURL</i>	Régime de la déclaration contrôlée	Régime de la déclaration contrôlée
<i>SCP</i>		

Source : Rapporteur

3 - Les régimes spéciaux

Un certain nombre de professions assujetties au régime des bénéfices non commerciaux, connaissent un régime d'imposition dérogatoire au droit commun du fait des spécificités de leur activité. Il s'agit principalement des agents généraux d'assurance, des écrivains et compositeurs ainsi que des artistes et sportifs.

a) Les agents généraux d'assurance

Les agents généraux et les sous-agents, peuvent bénéficier, sur option, du régime fiscal des salariés pour les commissions reçues des compagnies qu'ils représentent es qualités, sous trois conditions :

- les commissions doivent être intégralement déclarées par des tiers ;
- les contribuables intéressés ne doivent pas bénéficier, à titre individuel ou en qualité d'associés d'une société de personnes, d'autres revenus professionnels, à l'exception de courtage et autres rémunérations directement liés à l'exercice de leur profession ;
- le montant de ces courtages et autres rémunérations accessoires ne doit pas excéder 10 % du montant brut des commissions.

L'option pour le régime des salaires reste valable tant qu'elle n'est pas expressément dénoncée par le contribuable, avant le 1^{er} mars de l'année d'imposition concernée.

b) Les écrivains et les compositeurs

Les droits d'auteur perçus par les écrivains et compositeurs sont soumis à l'impôt sur le revenu selon les règles prévues en matière de traitements et salaires lorsqu'ils sont intégralement déclarés par les tiers.

Le régime spécial s'applique automatiquement, que l'activité littéraire ou artistique soit exercée à titre principal ou accessoire, dès l'instant où les droits d'auteur sont intégralement déclarés par le débiteur ou la partie versante. Les intéressés peuvent toutefois y renoncer en optant pour le régime de droit commun des bénéfices non commerciaux. L'option est valable deux ans à partir de l'année au titre de laquelle elle est exercée, et elle est irrévocable.

c) Les revenus provenant de la production littéraire, scientifique, artistique et de la pratique d'un sport

Lorsqu'ils sont soumis au régime de la déclaration contrôlée, les titulaires des bénéfices provenant de la production littéraire scientifique ou artistique, ou de la pratique d'un sport peuvent demander à être imposés sur la base d'un revenu égal à la différence entre la moyenne des recettes de l'année d'imposition et des deux ou quatre années précédentes et la moyenne des dépenses de ces mêmes années.

Les artistes du spectacle, les sportifs salariés peuvent opter pour l'imposition de leurs salaires selon les mêmes modalités : moyenne triennale ou quinquennale des salaires perçus diminués des frais professionnels.

L'option est exercée en général lors du dépôt de la déclaration des bénéfices. Mais elle peut également être formulée, dans les délais de prescription, par voie de réclamation contentieuse à la suite d'une procédure de rectification. Le choix de la période de référence doit être explicite et ne peut être modifié par la suite. L'option peut en revanche être révoquée, la révocation ne produisant ses effets qu'à l'issue d'une période transitoire.

C - Les bénéfices agricoles

Deux régimes d'imposition distincts existent pour les exploitants agricoles : l'imposition au forfait collectif et l'imposition au réel. Le forfait collectif constitue une survivance de l'imposition sur les revenus cadastraux, autrefois unique régime d'imposition en agriculture. Il ne constitue aujourd'hui plus une obligation, et l'option pour le régime réel permet seule de bénéficier des dispositions fiscales spécifiques et favorables pour la détermination du bénéfice imposable (régime de jeunes agriculteurs, déduction pour aléas, étalement de revenus exceptionnels).

1 - Passage entre les deux régimes

Les règles de passage entre le régime forfaitaire agricole et le régime réel étaient fortement dérogatoires par rapport à celles portant sur le passage entre micro et réel pour les BIC jusqu'au vote de la loi de finances rectificative pour 2007.

a) Fixation d'un seuil

L'articulation entre ces deux régimes repose sur un seuil défini par le code général des impôts : le régime du forfait collectif s'applique de droit aux exploitants agricoles dont les recettes sont inférieures à une moyenne annuelle de 76 300 euros mesurée sur deux années consécutives (article 69). En outre, le passage du réel simplifié au réel normal fait l'objet d'un seuil.

Tableau n°9 : Seuils des régimes d'imposition des non-salariés agricoles

	Moyenne (en euros) (*)
Réel normal	Supérieure à 350 000
Réel simplifié	supérieure à 76 300 et inférieure ou égale à 350 000
Forfait	inférieure ou égale à 76 300

Source : Direction générale des impôts

(*)Moyenne des recettes annuelles calculées sur les deux années précédentes

Le régime forfaitaire peut être maintenu pendant deux exercices après dépassement des seuils. Cette disposition, auparavant plus favorable que celle retenue pour les BIC et les BNC, constitue désormais la norme. A l'inverse, des dispositions plus défavorables pour les agriculteurs ont été instituées pour revenir au régime forfaitaire après un passage au régime réel : le retour au régime forfaitaire est restreint par la fixation d'un seuil abaissé de revenu, puisque les recettes doivent être inférieures à 46 000 € en moyenne sur deux années consécutives. Un tel seuil spécifique de recettes pour le retour au micro-BIC n'existe pas.

Ce seuil pour le passage du régime forfaitaire au régime réel d'imposition n'a pas été revalorisé depuis sa création, à la différence du seuil fixé pour le BIC au titre du micro-réel. Cela a pour conséquence de restreindre les conditions pour bénéficier du régime forfaitaire en raison de l'érosion monétaire. Cependant, une baisse tendancielle de 2,7 % par an du résultat agricole national par actif en termes réels³¹ a été constatée entre 2001 et 2004, qui limite sensiblement cet effet de seuil. Cette baisse masque toutefois des évolutions disparates selon les secteurs :

³¹ Le résultat net agricole par actif constitue l'indicateur de référence du revenu agricole. Le résultat agricole net correspond à la valeur ajoutée nette + les subventions d'exploitation (hors subventions sur les produits) - les impôts fonciers et impôts sur la production. Le résultat agricole net, rapporté au nombre d'unités de travail annuel total, donne le résultat agricole net par actif. Ce résultat peut être présenté en termes réels (correction de l'incidence de l'évolution générale des prix dans l'économie).

**Tableau n°10 : Evolution du résultat agricole par actif en termes réels
entre 2004 et 2005 et moyenne d'évolution 2004/2001**

Secteurs	Evolution 2005/2004	Evolution 2004/2003	Evolution 2004/2001 (*)
Bovins viande	+ 7,4 %	-15,5 %	+ 2,1 %
Bovins lait	+ 6,8 %	- 7,9 %	+ 0,1 %
Bovins Mixte	+ 4,9 %	+ 0,6 %	+ 3,0 %
Ovins	+ 2,3 %	-12,3 %	+ 2,5 %
Hors sol	+ 12,0 %	-25,7 %	- 12,7 %
Fruits	- 9,2 %	+ 2,3 %	- 1,0 %
Maraîchage et fleurs	+ 2,3 %	- 16,2 %	- 6,7 %
Polyculture	- 9,1 %	- 6,5 %	- 4,9 %
Céréales et oléo protéagineux	- 12,4 %	- 7,8 %	- 1,7 %
Autres grandes cultures	- 7,9 %	- 8,9 %	- 1,9 %
Viticulture d'appellation	- 26,5 %	+ 48,6 %	- 6,0 %
Autre viticulture	- 26,5 %	+ 11,3 %	- 0,3 %

Source : AGRESTE- Ministère de l'agriculture et de la pêche.

(*) Moyennes centrées sur les années 2004 et 2001.

Ce résultat agricole par actif se traduit sur la même période par une diminution de l'assiette de l'impôt sur le revenu des exploitants agricoles. Les deux régimes d'imposition connaissent une diminution sensible, et tout particulièrement pour le régime du forfait agricole collectif.

**Tableau n°11 : Evolution du montant des bases taxables
(à partir des déclarations n°2042, en millions d'euros)**

Régimes d'imposition	2001	2002	2003	2004	Evolution 2001/2004
Imposables					
Bénéfice agricole au forfait	779,2	710,7	687,9	575,5	-26,14 %
Bénéfice agricole réel ou transitoire	3 611, 1	3 698,9	3 547,7	3 564,9	-1,28 %
Non imposables					
Bénéfice agricole au forfait	734,2	644,8	663,3	575,1	-21,68 %
Bénéfice agricole réel ou transitoire	704,9	705,6	729, 2	728,4	3,33 %
TOTAL	5 829,4	5760	5 628,1	5443,9	-6,6 %

Source : Direction générale des impôts

b) Modalités de prise en compte des recettes pour la détermination du régime d'imposition.

Sauf exceptions, les recettes à retenir pour passer du régime micro-BIC au réel tiennent compte de l'ensemble des opérations réalisées en cours d'année. Ce principe s'applique aux bénéfices agricoles, mais avec plusieurs restrictions. Si les recettes de ventes de produits de l'exploitation, les subventions, primes et indemnités sont notamment prises en compte, d'autres recettes sont exclues du calcul du revenu global ou bénéficient d'abattements. Ces dispositions permettent, en minorant le revenu de certains exploitants, le maintien de ces derniers au régime du forfait collectif. Il s'agit notamment :

- des opérations portant sur les éléments de l'actif immobilisé (recettes provenant essentiellement de la cession d'immobilisations) et des primes et subventions d'équipement qui sont intégralement déduites du résultat de l'exercice ;
- des recettes accessoires provenant d'activités non agricoles et rattachables aux bénéfices agricoles, qui ne sont pas prises en compte ;
- des élevages industriels qui bénéficient d'un abattement de 30 % sur le montant total de leurs recettes ;
- des primes, indemnités et subventions versées au titre de l'indemnisation d'épizootie, qui soit bénéficient d'un abattement de deux tiers, soit ne sont pas du tout prises en compte, selon la nature de l'épizootie.³²

c) Modalités spécifiques pour les groupements agricoles d'exploitation en commun

Seuls sont imposables au titre du forfait les exploitants individuels et les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), la loi de finances pour 1997 ayant exclu les autres formes sociétaires. Pour la détermination du régime d'imposition, les GAEC bénéficient d'un seuil majoré pour le passage au régime réel. L'article 71 du code général des impôts dispose ainsi que :

³² La loi de finances pour 2008 a toutefois rattaché à la catégorie des bénéfices agricoles les produits provenant de la vente de biomasse sèche ou humide et les produits de la vente d'électricité photovoltaïque ou éolienne provenant majoritairement de l'exploitation.

- lorsque la moyenne annuelle, appréciée sur deux ans, des recettes du groupement est inférieure ou égale à 230 000 euros, le seuil de 76 300 euros applicable aux exploitants agricoles est multiplié par le nombre d'associés ;
- lorsque les recettes sont supérieures à 230 000 euros, le seuil du passage au régime réel est fixé à 60 % de la limite prévue pour les exploitants agricoles (76 300 euros) multiplié par le nombre d'associés.

Le code général des impôts ne retient donc pas, pour la détermination du régime d'imposition des GAEC, les recettes globales du groupement, mais considère que ces recettes sont l'addition de revenus individualisés par associé. Seules les sociétés redevables aux bénéfices agricoles jouissent de telles règles dérogatoires d'imposition. Ainsi, pour les entreprises commerciales, un même seuil de 76 300 euros est fixé pour passer du micro-BIC au réel en matière de vente de marchandises ou de fourniture de logement, qui porte sur le chiffre d'affaires global de l'entreprise et n'est pas multiplié par le nombre d'associés.

d) Mécanisme de changement de régime.

Les agriculteurs passant du régime forfaitaire au régime réel sont soumis à des obligations déclaratives en matière comptable proches de celles qui s'imposent aux commerçants et industriels. Ils sont ainsi appelés à déterminer le résultat comptable de l'exercice, et donc à retracer l'ensemble des charges et des produits.

A ce titre, les règles d'inscription des produits et charges au bilan d'ouverture sont plus favorables que celles qui s'imposent aux autres professions indépendantes passant du micro-BIC au réel. Ainsi, le principe général applicable en matière de BIC est l'inscription de l'ensemble des postes du bilan à leur valeur réelle.

L'annexe III du code général des impôts (articles 38 sexdécies-0 K et suivants) prévoit des dérogations à ce principe au profit des exploitations agricoles, dans un but essentiellement de simplification. Il s'agit notamment de la valorisation des stocks, auxquels est appliquée une majoration forfaitaire plafonnée (prix de revient majoré de 20% pour les animaux, qui ne peut excéder le cours du jour) ou d'une décote forfaitaire (portant, pour les produits viticoles, sur l'évaluation au cours du jour du vin en vrac).

2 - Le forfait collectif

a) La procédure d'établissement des forfaits

L'imposition au titre du forfait collectif consiste à fixer au niveau départemental les revenus des exploitants en fonction des productions. Chaque direction départementale des impôts détermine un compte type annuel pour les polycultures, d'une part, pour les cultures spécialisées (viticulture, apiculture...), d'autre part. Le code général des impôts prévoit une harmonisation au niveau national par production, afin de limiter les divergences d'évaluation. Parallèlement, les représentants des professions agricoles élaborent un compte type pour les mêmes productions. Ces deux évaluations sont comparées dans le cadre de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, composée à parité de représentants du monde agricole et de l'Etat (même si le président est un magistrat de tribunal administratif qui a voix prépondérante). A l'issue d'une négociation, un compte type départemental par production est arrêté.

Afin de calculer les bénéfices agricoles de chaque exploitant, ces forfaits collectifs (par exemple pour la polyculture, le bénéfice forfaitaire par hectare) sont ensuite appliqués aux informations relatives à la consistance de l'exploitation déclarées annuellement par le chef d'exploitation. Cette obligation déclarative se limite aux seules caractéristiques physiques de l'exploitation, comme pour les polycultures la superficie des terres exploitées. La réforme de 1990³³ qui transférait le calcul de l'assiette sociale du revenu cadastral au revenu professionnel ne s'applique donc pas pleinement à l'imposition au titre du forfait.

Lorsqu'il perçoit des revenus complémentaires non agricoles, le chef d'exploitation doit également remettre, comme tout contribuable, une déclaration de revenus annuelle sur laquelle il déclare ne pas connaître ses revenus agricoles, car les forfaits collectifs agricoles sont publiés au journal officiel seulement au cours du deuxième semestre de l'année suivant la récolte. En fin d'année n+1, lorsque les forfaits ont été fixés, l'agriculteur doit établir une déclaration rectificative de revenus en appliquant aux éléments de consistance de son exploitation le montant du forfait. Lorsque l'exploitant ne dispose pas d'autres revenus que les revenus agricoles, il peut toutefois ne déposer sa déclaration de revenus qu'une fois connu le montant de son forfait. Cette obligation de déclaration apparaît cependant inutile puisque l'administration fiscale opère le même calcul et adresse un avis d'imposition à l'agriculteur.

³³ Loi du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé.

Les professions agricoles semblent attachées à ce régime qui leur ménage une marge de négociation avec l'administration. Mais, elles sont désormais les seules à bénéficier d'un régime forfaitaire d'imposition, toutes les autres professions indépendantes ayant basculé sur des régimes dits micro pour les revenus les plus faibles. Ce régime n'est toutefois pas unique en Europe (cf. encadré ci-dessous).

Encadré n°3 : Le régime du forfait chez les pays frontaliers de la France

La France n'est pas le seul pays qui connaît un forfait agricole, et la majorité de ses voisins ont adopté une législation plus ou moins comparable. Ainsi l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie connaissent-elles le régime du forfait agricole.

En Belgique et en Italie, il n'existe pas un seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel un agriculteur aurait l'obligation de tenir une comptabilité. Ainsi, en Belgique, dans les faits, seules les plus grosses exploitations sont soumises à un régime réel d'imposition comparable à celui d'une entreprise industrielle ou commerciale. Les autres exploitations agricoles sont placées sous le régime dit du « barème ». Ce « barème » est en fait un forfait collectif négocié entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles. En règle générale un accord est trouvé entre les deux parties. Même si les règles de calcul sont très différentes du mode français de détermination du forfait agricole, la philosophie est proche : il s'agit de simplifier les tâches administratives tant pour les agriculteurs (comptabilité), que pour l'Etat (dispositif de contrôle allégé). Quelques cultures sont toutefois exclues du régime forfaitaire (légumes ou fleurs poussant hors sol sur des substrats par exemple).

Quant à l'Italie, elle ne connaît que le mode forfaitaire de taxation pour l'ensemble des activités agricoles à l'exception de celle de l'élevage. Le revenu agricole imposable est déterminé, indépendamment des sommes effectivement perçues, en fonction d'une valeur estimée à partir d'un revenu moyen établi pour chaque type de culture par l'administration cadastrale. Le revenu agricole taxable est le revenu moyen de l'activité agricole déterminé en fonction des potentiels du terrain. Il est déterminé forfaitairement par l'application de tables d'évaluation établies par les services du cadastre pour chaque qualité et classe de culture. Le revenu est calculé pour chaque parcelle cadastrale. Les données cadastrales sont réévaluées par l'application de coefficient de 70 %. La détermination forfaitaire du revenu des terrains tient compte des frais et dès lors, aucune déduction n'est admise du revenu agricole. Cependant une option pour le régime du réel est possible.

En Espagne, en revanche, des limites de chiffres d'affaires existent tant pour l'application du réel simplifié (600 000 euros) que du forfait (300 000 euros). Pour le réel simplifié, la différence avec le réel normal repose essentiellement sur les dépenses déductibles. Quant au forfait, la méthode, assez complexe, consiste à déterminer un revenu net en totalisant, pour un secteur d'activité concerné, le rendement forfaitaire de quelques paramètres objectifs (nombre de salariés, superficie des locaux, consommation d'électricité...). Ce forfait, au contraire de celui existant en Belgique, en Italie et en Allemagne, n'est pas spécifique aux activités agricoles mais concerne un grand nombre d'activités économiques³⁴.

L'Allemagne a également institué des limites de chiffre d'affaires pour le régime du réel. L'entreprise agricole doit réaliser notamment un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros ou un bénéfice annuel supérieur à 30 000 euros. Le bénéfice agricole réel est déterminé selon des règles assez proches des dispositions relatives aux bénéfices industriels et commerciaux, tout en prenant en compte les spécificités de l'activité agricole. S'agissant du régime du forfait, peuvent en bénéficier les entreprises agricoles exploitant des terres en faire valoir direct d'une superficie inférieure à 20 hectares et disposant d'un cheptel n'excédant pas 50 unités de bétail. La détermination du forfait s'effectue à partir de la valeur des terrains exploités qui est mentionnée sur l'avis de valeur locative émis par le centre des impôts. De ce montant sont déduits notamment les intérêts d'emprunts professionnels.

Source : Direction de la législation fiscale, bureau E2

b) Evolution des forfaits

Pour la période sous-revue, les données statistiques font apparaître une diminution tendancielle des bénéfices agricoles par production, à l'exception des productions spéciales (cf tableau ci-dessous), en cohérence avec la diminution des bases taxables du forfait collectif agricole.

³⁴ En 2005, le nombre d'entreprises tous secteurs d'activités confondus, soumises à ces régimes étaient de 1 821 000, soit près des deux tiers du nombre total d'entreprises. En 2005, près de 20,65 % des entreprises qui pouvaient prétendre à ces régimes forfaitaires ont opté pour un régime au « réel ».

**Tableau n°12 : Evolution des exploitations imposées au forfait
(Nombre, base imposable et valeur moyenne)**

		2000	2001	2002	2003	2004
Polyculture	Nombre	383 939	363 776	344 283	326 396	305 284
	Base imposable (en M€)	1 264	1 184	1 154	1 046	952
	Revenu moyen (en €)	3 293	3 256	3 353	3 204	3 119

Viticulture	Nombre	93 269	91 736	84 776	73 644	71 373
	Base imposable (en M€)	183	139	130	51	69
	Revenu moyen (en €)	1 964	1 519	1 534	1 171	2287(*)

Productions spéciales	Nombre	133 174	126 033	122 128	137 102	133 562
	Base imposable (en M€)	188 563	198 962	306 901	225 317	209 212
	Revenu moyen (en €)	1 416	1 579	2 513	1 643	1 566
Toutes productions	Nombre	610 382	581 545	551 187	537 142	510 219
	Base imposable (en M€)	1 636	1 523	1 591	1 322	1 230
	Revenu moyen (en €)	2 680	2 618	2 887	2 461	2 412

Source : Direction générale des impôts

(*) Cette hausse résulte de la très bonne récolte enregistrée par les viticulteurs de champagne.

Cependant, une comparaison entre l'évolution globale des revenus agricoles et celle des forfaits sur la période 1996-2005 montre que la direction générale des impôts est parvenue à faire progresser les forfaits légèrement plus vite que les revenus pour la polyculture (toutes productions confondues) et la viticulture. Au sein de la polyculture cependant, les productions mixtes et végétales ont vu leurs revenus progresser moins vite que les forfaits. Pour les productions animales dans leur ensemble, le forfait est resté légèrement sous-évalué : si les producteurs de lait ont vu leurs forfaits progresser plus vite que leurs revenus, les éleveurs de bovins de race à viande et surtout de bovins mixtes (lait-viande) ont conservé des forfaits nettement sous-évalués.

3 - Le régime réel

Le régime réel des exploitants agricoles, fondé sur les revenus professionnels déclarés prévoyait, jusqu'en 2001, quatre modalités distinctes d'imposition. Il n'en subsiste désormais plus que deux : le réel normal et le réel simplifié.

Le réel simplifié s'adresse aux exploitants dont le chiffre d'affaires annuel moyen sur deux ans est inférieur à 350 000 euros. Les exigences en matière de présentation de comptabilité sont en conséquence allégées. Pour les agriculteurs au réel normal, les modalités d'imposition diffèrent peu d'autres régimes fiscaux tels que ceux des bénéfices industriels et commerciaux. Ainsi, la définition du bénéfice imposable des entreprises industrielles et commerciales s'applique au bénéfice agricole : « le bénéfice imposable est le bénéfice net, déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises » (article 38-1 du code général des impôts).

Deux séquences successives interviennent pour la détermination du bénéfice imposable : une séquence comptable, qui permet de déterminer le résultat comptable de l'exercice (produits moins charges), puis une séquence fiscale qui consiste à appliquer au résultat comptable des déductions et réintégrations résultant de règles fiscales. Ces opérations sont retracées dans le tableau de détermination du résultat fiscal obligatoirement annexé à la déclaration fiscale.

Des possibilités d'étalement et de lissage des revenus existent pour les BA, les BIC et les BNC. L'ensemble des assujettis à l'impôt sur le revenu, agriculteurs compris, dispose de la possibilité de lisser leurs revenus exceptionnels sur une période de quatre ans (système du quotient, article 163-0 A du code général des impôts). En outre, les professions se sont vues reconnaître des possibilités d'étalement des revenus exceptionnels spécifiques. Les agriculteurs bénéficient pour leur part de deux régimes spécifiques, plus avantageux que ceux octroyés aux autres professions indépendantes : « l'étalement des revenus exceptionnels » et « la moyenne triennale ».

Le dispositif d'étalement des revenus exceptionnels, particulièrement, permet aux exploitants de lisser leurs revenus sur une période de sept ans (article 75-0 A du code général des impôts). Le coût de cette dépense fiscale est évalué par la direction générale des impôts à 100 millions d'euros pour 2007. Les agriculteurs disposent en outre d'un droit d'option pour une assiette d'imposition triennale, comparable à celui bénéficiant aux artistes et sportifs mais qui n'est pas cumulable avec l'étalement des revenus exceptionnels (article 75-0 B du code général des impôts).

Les revenus non commerciaux ou agricoles des entreprises industrielles et commerciales, qualifiés d'accessoires, sont imposables au titre des BIC s'ils respectent deux conditions dégagées par la jurisprudence : ils doivent être dans le prolongement de l'activité, et doivent être limités (l'activité commerciale doit représenter une part prépondérante des recettes).

Cette double condition ne s'impose pas aux revenus industriels et commerciaux ou non commerciaux réalisés par les exploitants agricoles au réel (article 75 du code général des impôts). Pour bénéficier de ce rattachement aux bénéfices agricoles, ces revenus accessoires sont soumis à un double plafond : 30 % des recettes tirées de l'activité agricole et 50 000 euros. Ces dispositions, plus avantageuses que celles octroyées aux entreprises industrielles et commerciales, sont particulièrement intéressantes car elles entrent dans le calcul des déductions pour investissement et pour aléas. Elles allègent également les contraintes déclaratives en permettant aux agriculteurs de déclarer un revenu global au titre des bénéfices agricoles.

Les agriculteurs ne peuvent prétendre aux régimes d'exonérations ou d'abattements sur les bénéfices institués pour la création d'entreprises dans certaines zones du territoire (zones d'aide à finalité régionale, zones de revitalisation rurale). Cependant, les jeunes agriculteurs imposés au réel bénéficient d'un abattement de 50 % sur leurs bénéfices imposables au titre des soixante premiers mois de leur activité. La loi de finances rectificative pour 2006 a porté cet abattement à 100 % pour les revenus de l'année au cours de laquelle la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs est versée. A titre de comparaison, les entreprises créées en zone de revitalisation rurale bénéficient d'un régime fiscal plus favorable : elles sont exonérées d'impôt pour les 59 premiers mois d'activité, puis se voient appliquer des abattements partiels au cours des périodes des années suivantes³⁵. La dépense fiscale du dispositif d'abattement sur le bénéfice des jeunes agriculteurs est estimée à 15 millions d'euros en 2005 et 2006, et 10 millions d'euros en 2007.

³⁵ Article 44 sexies du code général des impôts « Ces bénéfices sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés à hauteur de 40 %, 60 % ou 80 % de leur montant selon qu'ils sont réalisés respectivement au cours des cinq premières, des sixième et septième ou des huitième et neuvième périodes de douze mois suivant cette période d'exonération ».

Les bénéfices agricoles sont soumis aux mêmes règles générales de déductions des charges que les bénéfices industriels et commerciaux (article 39 du code général des impôts). Ils en diffèrent cependant pour deux dispositifs, destinés à favoriser l'investissement en agriculture, d'une part, à tenir compte des aléas auxquels est sujette l'activité agricole, d'autre part.

En matière de bénéfices industriels et commerciaux, les stocks sont évalués à leur coût de revient (article 38-3 du code général des impôts). La même méthode s'applique en principe aux bénéfices agricoles, à l'exception du régime d'imposition au réel simplifié au titre duquel les exploitants peuvent opter pour une évaluation forfaitaire de certaines composantes de leur stock (article 74 b du code général des impôts). Ainsi, les animaux et les autres produits de l'exploitation peuvent être évalués en appliquant au cours du jour à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire, en pratique, à la date de l'inventaire, une décote de 20 % ; ce taux est porté à 30 % pour les bovins, les vins et les spiritueux (article 38 sexdecies JC de l'annexe III du code général des impôts). Cette disposition permet aux exploitants agricoles de minorer le montant de leurs stocks et de réduire ainsi l'actif net et par voie de conséquence leur bénéfice imposable.

Dans le régime BIC, les biens professionnels figurent en principe à l'actif de l'entreprise. Les exploitants agricoles sont soumis à ce principe général au titre de l'imposition au régime réel : « *les immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'exploitant et utilisés pour les besoins de l'exploitation sont obligatoirement inscrits à l'actif du bilan* » (article 38 sexdecies D I de l'annexe III du code général des impôts). Cependant, les immobilisations servant à l'exploitation peuvent, comme pour les BIC, demeurer au patrimoine privé de l'exploitant. Le même article institue en outre une exception relative aux modalités d'inscription d'un actif au bilan pour en favoriser l'amortissement.

L'exploitant peut opter pour conserver les terres utilisées pour son activité agricole dans son patrimoine privé. Il s'agit d'une entorse au principe d'inscription des biens professionnels à l'actif.

Cependant, le maintien des terres dans le patrimoine privé ne présente aujourd'hui pas d'intérêt pour trois raisons :

- le régime d'imposition des plus-values professionnelles bénéficie désormais d'une exonération de principe en dessous de 250 000 euros de chiffre d'affaire annuel qui limite l'avantage du régime d'imposition des plus-values des particuliers auquel donne droit l'inscription des terres dans le patrimoine privé ;

- le maintien des terres dans le patrimoine privé limite les possibilités d'inscription de charges au bilan : seules les charges auxquelles serait exposées un locataire des terres sont déductibles, les intérêts d'emprunt et les impôts fonciers n'étant pas déductibles ;
- d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat³⁶, les exploitants individuels relevant de la catégorie des BIC peuvent déduire de leur bénéfice imposable le loyer relatif à l'immeuble professionnel dont ils sont propriétaires, qu'il n'ont pas inscrit à l'actif de l'entreprise mais qu'ils mettent à disposition de celle-ci qui l'utilise dans le cadre de son exploitation. Cette jurisprudence ne s'applique pas, selon la doctrine administrative, aux bénéfices agricoles³⁷. La position de l'administration fiscale est contestée par les milieux agricoles devant les tribunaux administratifs, qui ont donné raison à deux reprises à des demandes d'application de la jurisprudence Meissonnier aux bénéfices agricoles. En outre, la création de sociétés civiles ou commerciales permet à un exploitant qui met à disposition ses terres à la société de déduire le loyer qu'il en tire des résultats de la société.

Cependant, un régime de déduction du revenu cadastral des terres dont l'exploitant est propriétaire a été mis en place pour la seule assiette sociale par la loi du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture. Si la déductibilité des loyers devait un jour être admise par l'administration pour les BA, l'incidence fiscale serait nulle (en raison de la taxation au titre des revenus fonciers) mais sans doute élevée au plan social.

4 - Evolution quantitative de chacun des régimes

L'évolution sur une longue période montre que dans un contexte de baisse du nombre global d'exploitations et d'entreprises³⁸, le régime du forfait collectif est en perte de vitesse marquée. Selon les chiffres fournis par la direction générale des impôts, le nombre d'exploitations forfaitaires a diminué de plus de moitié entre 1994 (664 000 exploitants) et 2006 (362 000), ce processus profitant aux entreprises relevant du régime du réel simplifié. Cependant, sur une période plus récente,

³⁶ Notamment CE, arrêt « Meissonnier », 8 juillet 1998.

³⁷ Réponses ministérielles n°18 911 du 23 septembre 1999 et n°53 346 du 5 mars 2001.

³⁸ La population active agricole (salariés et non salariés ayant une activité principale agricole au sens économique) est passée de 2,7 millions en 1970 à 0,7 million en 2004.

le nombre d'entreprises au forfait a tendance à se maintenir voire même légèrement progresser. Le forfait agricole demeure le mode d'imposition majoritaire des exploitants agricoles, même si sa part tend à diminuer avec la hausse tendancielle du nombre d'entreprises au forfait.

Tableau n°13 : Evolution du nombre de non-salariés agricoles selon le mode d'imposition

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Réel normal	130 824	129 743	127 692	123 837	117 812	112 051
Réel simplifié et transitoire	131 429	137 169	141 329	149 786	160 408	167 452
Forfait	362 464	357 555	361 309	364 806	362 546	362 100
TOTAL	624 717	624 467	630 330	638 429	640 766	641 603

Source : Direction générale des impôts

Remarque : Les chiffres ne font pas apparaître les évolutions qui résultent des options exercées par les exploitants.

II - Les prélèvements sociaux

A - L'assiette et les taux de cotisation des non-agricoles

1 - Les caractéristiques générales de l'assiette

L'assiette des cotisations sociales des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles est définie à l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale :

« Les cotisations d'assurance maladie et maternité et d'allocations familiales des travailleurs non salariés non agricoles et les cotisations d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales sont assises sur le revenu professionnel non salarié ou, le cas échéant, sur des revenus forfaitaires.

Le revenu professionnel pris en compte est celui retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu avant les déductions et exonérations mentionnées aux articles 44 sexies, 44 sexies A, 44 octies, 44 octies A, 44 undecies et 151 septies A et au deuxième alinéa du I de l'article 154 bis du code général des impôts, à l'exception des cotisations versées aux régimes facultatifs par les assurés ayant adhéré à ces régimes avant la date d'effet de l'article 24 de la loi n°94-126 du 11 février 1994 relative à

l'initiative et à l'entreprise individuelle. Il n'est pas tenu compte des reports déficitaires, des amortissements réputés différés au sens du 2° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, des plus-values et moins-values professionnelles à long terme, des provisions mentionnées aux articles 39 octies E et 39 octies F du même code et du coefficient multiplicateur mentionné au 7 de l'article 158 du même code.

Sont également pris en compte, dans les conditions prévues au deuxième alinéa, les revenus tirés de la location de tout ou partie d'un fonds de commerce, d'un établissement artisanal ou d'un établissement commercial ou industriel muni du mobilier ou du matériel nécessaire à son exploitation, que la location, dans ce dernier cas, comprenne ou non tout ou partie des éléments incorporels du fonds de commerce ou d'industrie, lorsque ces revenus sont perçus par une personne qui réalise des actes de commerce au titre de l'entreprise louée ou y exerce une activité ».

L'assiette des cotisations sociales est donc constituée par le revenu net pris en compte pour le calcul de l'IR (avec un abattement de 10 % pour frais professionnels). Pour le calcul des cotisations sociales, plusieurs éléments déductibles de l'IR sont réintégrés dans l'assiette des cotisations³⁹, notamment les primes souscrites dans le cadre de la loi de 1994. La réintégration de la totalité ces primes dans l'assiette des cotisations sociales est destinée à empêcher les pertes d'assiette résultant de la protection sociale complémentaire facultative⁴⁰ et donc d'éviter de faire financer celle-ci par les régimes obligatoires⁴¹.

³⁹ Il s'agit de l'exonération d'IR accordée au titre des 24 premiers mois d'activité d'une entreprise créée ou implantée dans certaines zones, au titre des 60 premiers jours à compter de l'établissement en zone franche urbaine ; des reports déficitaires et des amortissements réputés différés ; des provisions pour investissement ou mise en conformité.

⁴⁰ « Si la cotisation versée pour le financement d'un contrat groupe est fiscalement déductible, elle peut avoir pour conséquence d'appauvrir les régimes légaux de sécurité sociale en diminuant l'assiette de leurs cotisations », Jacques Barthélémy, *L'harmonisation du statut social des travailleurs indépendants sur celui des salariés, ou l'extension de la règle des 19 % aux travailleurs non salariés*, JCP, 374-375, 1994.

⁴¹ C'est la raison aussi pour laquelle la loi « Madelin » a étendu aux contrats facultatifs les dispositions de la loi du 31 décembre 1991 visant à frapper de nullité tout contrat passé avec une société s'assurance, substitutif d'un régime légal de sécurité sociale et dès lors que l'assuré n'est pas à jour de ses cotisations sociales.

Le revenu tiré de la location d'un fonds de commerce est également réintégré dans l'assiette. En effet, un gérant majoritaire de SARL ou de SEL peut être propriétaire du fonds de commerce dans lequel il exerce son activité. Dans ce cas, sa société lui versait un loyer qu'il pouvait assimiler à un revenu foncier n'entrant pas dans l'assiette de ses cotisations. Le législateur a changé cette situation en 1999. Désormais, les loyers perçus sont intégrés dans l'assiette. Cette solution constitue un précédent qui devra être rappelé dans le cas des dividendes (cf. partie III, 2 et partie IV, 5).

2 - Les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée

a) Les cotisations d'allocations familiales

Les cotisations d'allocations familiales dues personnellement par le travailleur indépendant sont calculées sur une assiette dé plafonnée au taux de 5,40 % (conditions identiques à celles du régime général). Si le revenu annuel est inférieur à la base annuelle des allocations familiales définie au 1^{er} octobre de l'année N-1 (4 414 euros en 2007), aucune cotisation n'est due.

b) Les cotisations maladie-maternité et indemnités journalières

Le taux de la cotisation maladie-maternité était de 12,9 % en 1996, 5,9 % en 1998 (en raison de la montée en puissance de la CSG) et est remonté à 6,50 % en 2001. En raison de l'alignement sur le régime général des taux de remboursement (jusqu'en 2001, le ticket modérateur était supérieur à celui du régime général pour le « petit risque »), elle a été majorée de 0,60 %. Le taux de cotisation est donc de 6,50 % jusqu'au plafond et de 5,90 % entre un et cinq fois le plafond. L'assiette est dé plafonnée dans le régime général et le régime agricole.

Les artisans et commerçants ont un régime d'indemnités journalières. La cotisation est de 0,70 % calculée sur une assiette identique à celle de la maladie.

Quel que soit le revenu d'activité déclaré, la cotisation ne peut être inférieure au produit du taux en vigueur appliqué à une assiette représentant 40 % du plafond annuel de sécurité sociale (12 874 euros en 2007).

Le taux de cotisation est plus faible que dans le régime général (13,85 % sur une assiette déplafonnée). Ainsi, en totalisant le taux maladie, indemnités journalières maladie et invalidité-décès⁴², la cotisation des indépendants est inférieure de 5,35 points dans le régime des commerçants et de 4,85 points dans le régime des artisans.

c) Les cotisations de retraite et invalidité-décès des artisans et commerçants

Le taux de cotisations de la retraite de base des artisans et commerçants est de 16,55 % dans la limite du plafond (comme pour le régime général). La cotisation minimale est calculée sur la base de 200 SMIC (1 654 euros) mais ne permet de valider qu'un seul trimestre. Pour valider 4 trimestres, il faut cotiser sur la base de 800 SMIC (6 616 euros).

Le taux de cotisation de la retraite complémentaire des artisans est de 7 % (jusqu'à quatre fois le plafond) et de 6,5 % pour les commerçants (jusqu'à trois fois le plafond). La cotisation minimale est calculée sur 200 SMIC.

Dans le régime général, une cotisation de 1,70 % sur une assiette déplafonnée est acquittée pour la retraite de base. Dans le régime de l'AGIRC, le taux est de 7,50 % jusqu'au plafond, de 20,30 % entre un et 4 fois le plafond et de 20,30 % entre 4 et 8 fois le plafond.

En matière d'invalidité-décès, le taux des cotisations des artisans est de 1,80 % et des commerçants de 1,30 % (dans la limite d'un plafond pour les deux). La cotisation minimale est calculée sur la base de 800 SMIC.

⁴² Les régimes d'invalidité-décès des professions indépendantes sont gérés par les caisses de retraite.

d) Les cotisations de retraite et invalidité-décès des professions libérales et des avocats

Pour toutes les professions libérales (hors avocats), le taux de cotisation pour le retraite de base est de 8,6 % jusqu'à 85 % du plafond et 1,6 % entre 85 % du plafond et 5 fois le plafond. La modicité du taux s'explique par un rapport démographique favorable (5 cotisants pour 1,5 retraités de droit direct).

Pour la retraite complémentaire, les règles sont variables d'une section de la CNAVPL à l'autre. Les cotisations sont proportionnelles (plafonnées ou par tranches de revenus), forfaitaires ou facultatives⁴³. Il en va de même pour l'invalidité-décès.

En raison d'un rapport démographique très favorable (1 retraité pour 8 actifs), les avocats ont toujours souhaité avoir un régime de retraite et d'invalidité-décès distinct des autres professions libérales. La cotisation de base est à la fois forfaitaire (selon l'ancienneté) et proportionnelle (2 % plafonnée à 235 550 euros). La cotisation complémentaire a deux tranches (3 % jusqu'à 34 600 euros et 6 % de 34 601 € à 138 000 euros). La cotisation d'invalidité-décès est forfaitaire.

e) L'assiette de la contribution sociale généralisée

Pour les salariés, la CSG (et la contribution au remboursement de la dette sociale) est calculée sur la base de 97 % de la rémunération brute (incluant donc les cotisations sociales à la charge du salarié). L'abattement de 3 % est justifié pour établir une parité avec les travailleurs indépendants dont le revenu taxable est net de frais professionnels. Contrairement à l'assiette des cotisations, les travailleurs indépendants acquittent la CSG sur une assiette incluant la totalité des cotisations personnelles.

Ainsi, si l'assiette des cotisations sociales des salariés est plus large que celle des indépendants, l'assiette de la CSG et de la CRDS des indépendants est plus large que celle des salariés.

⁴³ En règle générale, les cotisations sont proportionnelles et forfaitaires ou proportionnelles et facultatives, ou forfaitaires et facultatives.

3 - Prélèvements et nature de l'activité économique

La spécificité de l'activité économique des travailleurs indépendants influe sur les règles de recouvrement de leurs cotisations. Celles-ci cherchent à limiter ou atténuer les contraintes liées au début d'activité et au décalage entre le revenu pris en compte pour le calcul des cotisations et le revenu disponible au moment de leur paiement.

a) L'assiette de référence

Les cotisations sociales sont assises sur le revenu de N-2. Il s'agit de cotisations provisionnelles régularisées en N+1. En effet, alors que la déclaration commune de revenus doit être envoyée au plus tard le 1^{er} mai de l'année N, depuis 2004⁴⁴ la régularisation du montant des cotisations payées l'année N sur la base des revenus N-2 a lieu en octobre N+1 (au 1^{er} janvier N+2 pour les cotisations de retraite des artisans et commerçants). Pour la maladie-maternité, seront donc régularisées en octobre 2007 les cotisations payées en 2006 sur la base provisionnelle des revenus 2004. Deux exceptions sont toutefois prévues pour rapprocher le montant des cotisations payées en N du revenu effectivement perçu en N :

- pour toutes ses cotisations sociales, l'assuré peut demander que les cotisations appelées en N soient calculées à partir d'un revenu estimé pour N (une majoration de 10 % est toutefois prévue si l'estimation du revenu a été inférieure au revenu réel) ;

- les cotisations concernant les micro entreprises peuvent être appelées en N sur la base du revenu effectivement réalisé en N.

Les échéances de recouvrement diffèrent selon les régimes et les organismes de recouvrement. En maladie-maternité, le paiement intervient le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre. Les cotisations de retraite des artisans, industriels et commerçants sont appelées le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet. Les cotisations d'allocations familiales sont appelées le 15 mai, 15 août, 15 novembre et 15 février.

⁴⁴ Jusqu'à cette date, le paiement des cotisations comportait trois étapes : appel en N sur revenus N-2, ajustement en N+1 à partir des revenus N-1, régularisation en N+2 à partir des revenus N. Par exemple : appel en 2004 sur revenus 2002, ajustement en 2005 à partir des revenus 2003, régularisation en 2006 à partir des revenus 2004.

b) Le début d'activité

L'assiette de toutes les cotisations et contributions sociales est établie de manière forfaitaire pour les deux premières années d'activité⁴⁵. L'assiette est en effet plafonnée à 18 fois la base mensuelle des prestations familiales la première année (6 622 euros en 2007) et à 27 fois la seconde année (9 932 euros en 2008). La régularisation n'est à la charge du cotisant que dans le régime maladie (puisque l'assiette minimale est de 12 874 euros).

c) Le report et l'étalement du paiement des cotisations

Depuis le 1^{er} janvier 2004⁴⁶, les créateurs ou repreneurs d'entreprises (hors chômeurs⁴⁷) bénéficient d'un report de leurs cotisations et contributions sociales pendant une année. Aucune cotisation n'est exigée pendant les douze premiers mois d'activité. En outre, le paiement des cotisations et contributions définitives dues au titre de cette année peut être étalé sur cinq ans.

B - Les cotisations sociales agricoles

Les cotisations sociales agricoles au sens du présent rapport regroupent les cotisations légales obligatoires, à l'exclusion des cotisations recouvrées par les caisses de la Mutualité sociale agricole pour le compte de tiers (ASSEDIC, organismes de retraite complémentaire, de prévoyance...) ou pour le compte de l'Etat ou d'autres entités publiques (CSG, CRDS, fonds national d'aide au logement, taxe sur les contributions de prévoyance, contributions au titre de la journée de solidarité, sur les avantages de préretraite d'entreprise...). La CSG et le CRDS sont désignés sous le terme de contributions sociales.

1 - L'assujettissement au régime des non salariés agricoles

L'exploitation ou l'entreprise doit, pour être considérée comme relevant du régime de protection sociale des non salariés agricoles, avoir deux caractéristiques : exercer une profession agricole et avoir une consistance minimale.

⁴⁵ Cette disposition concerne toutes les cotisations sociales et toutes les professions à l'exception des avocats.

⁴⁶ Article 36 de la loi pour l'initiative économique n° 2003-721 du 1^{er} août 2003.

⁴⁷ Toutefois, les bénéficiaires de l'ACCRE peuvent bénéficier du report et de l'étalement du paiement de la CSG et de la CRDS.

a) La condition d'exercice d'une profession agricole

Les cotisations sont perçues auprès des personnes non salariées agricoles exerçant les activités définies à l'article L. 722-1 du code rural. Mais cette condition apparaît peu contraignante au regard des activités agricoles énumérées par cet article :

« 1° Exploitations de culture et d'élevage de quelque nature qu'elles soient, exploitations de dressage, d'entraînement, haras ainsi qu'établissements de toute nature dirigés par l'exploitant agricole en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, ou structures d'accueil touristique, précisées en tant que de besoin par décret, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration ;

2° Entreprises de travaux agricoles définis à l'article L. 722-2 ;

3° Travaux forestiers et entreprises de travaux forestiers définis à l'article L. 722-3 ;

4° Etablissements de conchyliculture et de pisciculture et établissements assimilés ainsi qu'activités de pêche maritime à pied professionnelle telle que définie par décret en Conseil d'Etat, sauf pour les personnes qui relèvent du régime social des marins ;

5° Activité exercée en qualité de non salariés par les mandataires des sociétés ou caisses locales d'assurances mutuelles agricoles dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ;

6° Entreprises artisanales rurales n'employant pas plus de deux ouvriers de façon permanente. »

Sont donc redevables de cotisations sociales au titre du régime des non-salariés les exploitants agricoles ainsi que les entreprises agricoles. Nonobstant cette liste, l'assujettissement de certaines activités au régime agricole ou à un autre régime de protection sociale est parfois incertaine. Les juridictions civiles sont dans ce cas appelées à trancher entre les revendications des différents régimes.

b) La condition de consistance minimale de l'exploitation

L'article L. 722-5 du code rural définit la seconde condition pour l'assujettissement au régime des non salariés agricoles. L'importance minimale de l'exploitation est déterminée à la moitié de la surface minimale d'installation (SMI). La SMI est fixée au niveau départemental dans le cadre du schéma départemental des structures agricoles, et varie en fonction de la nature de la production.

Deux exceptions à la SMI ont été prévues par le législateur. Au titre des productions hors sol, un arrêté définit des seuils spécifiques au niveau national. Pour les entreprises ou les exploitations dont l'importance ne peut être appréciée par référence à la SMI (entreprise de travaux agricoles ou forestiers, d'entraînement de chevaux...), un seuil d'assujettissement a été fixé à 1200 heures de travail par an.

En dessous de ces seuils (et si la surface exploitée est supérieure à 1/8^{ème} de la SMI), les non salariés s'acquittent d'une cotisation de solidarité qui bénéficie au régime des non salariés agricoles, mais ne permet pas d'acquérir des droits à prestations.

2 - Cotisations techniques, complémentaires et de solidarité

a) Cotisations techniques et complémentaires

Le régime agricole distingue de manière originale par rapport aux autres régimes deux types de cotisations sociales agricoles en fonction de leur destination :

- les cotisations dites « techniques » servent au financement des prestations de sécurité sociale ;
- les cotisations « complémentaires » sont dédiées au financement des moyens de fonctionnement des caisses, de l'action sanitaire et sociale, du contrôle médical et des dépenses de prévention.

L'assiette de ces deux types de cotisations est identique, mais les modalités de fixation de leurs taux diffèrent. Le taux des cotisations techniques est fixé par décret, tandis que celui des cotisations complémentaires est défini le plus souvent à l'échelon départemental.

Les taux des cotisations des non-salariés agricoles pour 2006 sont retracés dans le tableau ci-après⁴⁸ :

⁴⁸ Le régime des accidents du travail des exploitants agricoles (ATEXA) fait l'objet de cotisations forfaitaires qui ne sont pas mentionnées dans le présent tableau.

Tableau n°14 : Taux de cotisations techniques pour 2006

Risques	Taux des cotisations (en %)
AMEXA ⁴⁹ technique des exploitants à titre principal	8,13
(AMEXA technique des exploitants à titre secondaire)	(7,3)
PREST. FAM. Technique	4,36
Assurance vieillesse individuelle (AVI)	3,2
Assurance vieillesse agricole (AVA) plafonnée technique	8,64
AVA déplafonnée technique	1,39
Retraite complémentaire obligatoire	2,97

Source : ministère de l'agriculture

Pour les non-salariés agricoles, deux systèmes distincts coexistent :

- pour le risque accident du travail et maladie professionnelle (ATEXA), les taux de cotisation et la répartition entre part technique et part complémentaire sont déterminés par arrêté du ministre de l'agriculture, après avis du conseil supérieur des prestations sociales agricoles ;
- pour les autres branches - assurance maladie (AMEXA), assurance vieillesse agricole (AVA) et prestations familiales -, les taux des cotisations complémentaires sont fixés par arrêté préfectoral pris sur proposition du comité départemental des prestations sociales agricoles, dont sont notamment membres de droit des représentants des exploitants et des salariés agricoles (arrêté du 8 janvier 1991).

L'amplitude de variation des taux de cotisation complémentaire est fixée par décret en référence à un taux pivot pour chaque branche. Elle a connu une forte diminution depuis 1997, où la marge de manœuvre atteignait +/-20 %. Fixée entre moins 10 % et plus 5 %, l'amplitude de la variation a été réduite pour les non-salariés agricoles par le décret du 1^{er} octobre 2002 entre moins 5 % et plus 5 %.

⁴⁹ Assurance-maladie des exploitants agricoles.

Tableau n°15 : Taux de cotisations complémentaires non salariés (2005)

Nature des cotisations de gestion	Taux minimum	Taux pivot	Taux maximum
AMEXA	2,575 %	2,71 %	2,845 %
AVA plafonnée	2,404 %	2,53 %	2,656 %
AVA déplafonnée	0,238 %	0,25 %	0,262 %
PFA	0,988 %	1,04 %	1,092 %

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

b) Les cotisations de solidarité

Le législateur a instauré, pour le seul régime agricole, des cotisations dites de solidarité, non génératrices de droit pour leurs redevables, dans le but d'accroître les ressources propres du régime des non salariés. Le premier objectif était d'intégrer le secteur (en croissance) des activités agricoles à titre secondaire dans le financement du régime agricole. Le second objectif visait à limiter les phénomènes d'évasion sociale, c'est-à-dire la transformation des exploitations en certaines formes juridiques de société qui permet d'échapper en partie ou complètement à la taxation sociale.

Deux types de cotisations de solidarité avaient été instaurés : pour les exploitants ou entreprises dont l'importance est inférieure au seuil d'assujettissement d'une demi SMI, d'une part, pour les associés de société, d'autre part. Cette dernière cotisation a été supprimée en 2006. Seule demeure donc la cotisation de solidarité (au taux de 16 %) pour les personnes:

- mettant en valeur une exploitation d'une importance au moins égale à 1/8^{ème} de la SMI, ce seuil pouvant être réduit par le préfet, après avis du comité départemental de protection sociale agricole, jusqu'à 1/10^{ème} de la SMI ;
- les personnes dites « connexes » (dirigeant une exploitation ou une entreprise agricole dont l'importance ne peut être appréciée en termes de SMI) qui exercent une activité agricole requérant un temps de travail compris entre 150 et 1200 heures par an.

3 - L'assiette sociale des exploitants agricoles

La loi du 23 janvier 1990 a réformé l'assiette des cotisations sociales agricoles des exploitants agricoles en les asseyant non plus sur les revenus cadastraux mais sur les revenus professionnels des agriculteurs.

Cette réforme visait à renforcer l'équité entre les agriculteurs et les autres professions face à la taxation sociale, et à moderniser et simplifier l'assiette sociale. Elle avait en particulier pour conséquence d'instituer une assiette commune pour l'impôt sur le revenu, d'une part, pour les prélèvements sociaux, d'autre part.

Cependant, l'assiette fiscale et l'assiette sociale ne coïncident pas puisque les déductions et abattements au titre de l'impôt sur le revenu ne sont pas tous pris en compte dans l'assiette sociale et inversement. Or, depuis une dizaine d'années, les dispositifs spécifiques de minoration des assiettes fiscales et sociales se sont multipliés dans le secteur agricole. Ce phénomène a été partiellement limité, pour le régime agricole, par le déplaçonnement de l'assiette des cotisations maladies des exploitants, ainsi que l'institution ou le relèvement d'assiettes minimales de cotisations. Cependant, l'inventaire non exhaustif illustre le phénomène de « mitage » de l'assiette sociale, qui a des conséquences tant sur le régime agricole que sur l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

a) Evolution des bases taxables

Le nombre de cotisants non-salariés (cotisant à l'une des branches au moins, ATEXA comprise) a chuté nettement entre 2001 et 2005 comme l'indique le tableau n°16. Parallèlement, on constate une diminution de l'assiette brute des exploitants agricoles, dans une proportion moindre que celle du nombre d'exploitants agricoles (cf. tableau n°17).

Tableau n°16 : Cotisants non-salariés, 2001-2005⁵⁰

Au 1 ^{er} janvier	Chefs d'exploitation	Conjoints	Membres de la famille	Total cotisants	Evolution
2001	582 717	100 249	12 827	695 793	
2002	573 115	94 502	11 856	679 473	-2,35 %
2003	564 355	88 966	10 904	664 225	-2,24 %
2004	561 394	82 478	10 464	654 336	-1,49 %
2005	547 114	75 595	9 456	632 165	-3,39 %
2001-2005					-9,14 %

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

La baisse de l'assiette sociale entre 2001 et 2004 est en outre inférieure à celle de l'assiette des bénéfices agricoles.

Trois phénomènes ont permis de limiter l'érosion de l'assiette brute : la reprise des terres laissées par les départs, l'existence d'une assiette minimale et le déplaçonnement des cotisations. Le mécanisme de l'assiette sociale minimale tend à faire contribuer les redevables de manière plus que proportionnelle à leurs revenus lorsque ceux-ci sont faibles. Il a été mis en place pour l'ensemble des branches du régime des exploitants, à l'exception des prestations familiales⁵¹. En outre, l'assiette des cotisations minimales d'assurance vieillesse a été portée de 400 à 600 SMIC. Enfin, la cotisation d'assurance maladie (AMEXA) a été déplaçonnée. La tendance à la baisse de l'assiette brute des cotisations des exploitants devrait se poursuivre à un rythme ralenti : après 1,3 % de baisse en 2006, l'assiette devrait progresser de 1 % en 2007 et se stabiliser en 2008⁵².

Tableau n°17 : Evolution de l'assiette brute des exploitants agricoles (en millions d'euros courants)

Année	Assiette brute	Evolution
2001	6 683	
2002	6 653	-0,40 %
2003	6 639	-0,21 %
2004	6 357	-4,25 %
2005	6 306	-0,79 %
2001-2005		-5,64 %

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

⁵⁰ Au 1^{er} janvier de l'année. Les conjoints collaborateurs ont cotisé en invalidité à partir de 2002.

⁵¹ Dans tous les régimes existe une exigence de contributivité minimale pour avoir accès aux droits.

⁵² Source ministère de l'agriculture.

Néanmoins, l'émission de cotisations (non déflatée de l'inflation) connaît une légère progression sur la période, malgré la diminution de l'assiette. La caisse centrale de MSA explique cette contradiction apparente par les effets induits par les assiettes minimales qui limitent l'érosion de l'assiette. Ainsi, le relèvement à partir de 2004 de l'assiette servant au calcul des cotisations techniques (de 400 à 600 SMIC horaires) et complémentaires minimales d'assurance vieillesse des exploitants agricoles a permis de contrebalancer la diminution de la base taxable. En termes réels, les cotisations émises ont cependant reculé sur la période de 6,4 %.

Tableau n°18 : Evolution des cotisations émises (en millions d'euros)

Année	Emission	Evolution
2001	2, 741	
2002	2, 748	0,26 %
2003	2, 824	2,77 %
2004	2, 856	1,13 %
2005	2, 780	- 2,66 %
2001-2005		1,42 %

Source : Caisse centrale de la mutualité centrale agricole

b) La période de référence

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'assiette sociale est composée soit de la moyenne des trois derniers revenus professionnels (n-3, n-2, n-1), qui permet un lissage des revenus, soit du seul revenu de l'année précédente (selon le choix de l'exploitant). L'assiette annuelle est optionnelle et valable pour une période de 5 ans reconductible tacitement. Cette possibilité d'option entre assiette sociale annuelle ou triennale est distincte des dispositifs d'étalement et de lissage des revenus imposables au titre des bénéfices agricoles.

Deux dispositions permettent de limiter les risques de pertes d'assiette qu'un passage d'une assiette à l'autre pourrait provoquer. En effet, un agriculteur dont les revenus de l'année sont inférieurs à ceux des deux années précédentes a intérêt, pour payer moins de cotisations sociales, à opter pour l'assiette annuelle. Et inversement, un agriculteur imposé annuellement qui réalise une bonne année a intérêt à passer à l'assiette triennale.

La première disposition limite la possibilité de changer de régime d'assiette en instituant des délais impératifs. Ainsi, lorsqu'un agriculteur opte pour l'assiette annuelle, il doit la conserver pour une période de cinq ans et cette option est reconductible tacitement. De même, les chefs d'exploitations ou d'entreprises agricoles ayant dénoncé l'option annuelle ne peuvent en principe demander à en bénéficier à nouveau qu'après un délai de six ans à compter de cette dénonciation.

La seconde s'appuie sur la date de transmission à la MSA de la demande d'option. Le principe est que l'agriculteur peut opter pour le régime annuel pour les revenus qu'il aura l'année suivant sa demande d'option. Ainsi, selon les dispositions de l'article D. 731-26 du code rural, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui souhaitent bénéficier de cette option pour les cotisations dues au titre d'une année doivent déposer une demande au plus tard le 30 novembre de l'année précédente pour une prise d'effet au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Cependant, le ministre de l'agriculture a demandé par lettres adressées aux caisses de la MSA de déroger à plusieurs reprises à ces dispositions afin de prendre en compte les crises que traversent certains secteurs. A titre d'exemple, le ministre a, « afin d'aider les viticulteurs confrontés à de graves problèmes de trésorerie », autorisé en 2005 ces agriculteurs, « à titre exceptionnel et par dérogation à la réglementation en vigueur, à présenter une demande d'option » pour les revenus de l'année en cours⁵³. Par la suite, la filière arboricole a bénéficié de la même dérogation pour les revenus de 2005⁵⁴, puis, en 2006, les paludiers⁵⁵. De la même manière, par un courrier adressé au président du conseil d'administration de la CCMSA⁵⁶, le ministre de l'agriculture demande que, « compte tenu de la crise que traverse actuellement la filière viticole, je vous serais obligé de bien vouloir recommander aux conseils d'administration des caisses de la MSA d'examiner avec bienveillance les demandes de remise, tant des majorations et pénalités de retard que de la fraction dite irrémissible laissée à la charge des débiteurs, qui leur seraient présentées par les viticulteurs en difficulté ».

⁵³ Lettre du ministre de l'agriculture du 3 août 2005 adressée au président du conseil d'administration de la CCMSA.

⁵⁴ Lettre du ministre de l'agriculture du 4 octobre 2005 adressée au président du conseil d'administration de la CCMSA.

⁵⁵ Lettre du ministre de l'agriculture du 10 juin 2006 adressée au président du conseil d'administration de la CCMSA.

⁵⁶ Adressé la 3 août 2005.

Ces autorisations de déroger au code rural accordées par le ministre de l'agriculture traduisent une volonté d'utiliser les cotisations sociales comme une variable d'ajustement des revenus agricoles lors de la survenue d'une crise, en l'absence de dispositifs de soutien direct⁵⁷. Ces pratiques, qui entraînent un manque à gagner pour le régime de protection sociale agricole, n'incitent pas les assujettis à s'acquitter de leurs dettes sociales, dans un contexte où des actions de contestation des prélèvements sociaux se développent, notamment dans les milieux viticoles du Sud de la France.

c) Assiette minimum et déplafonnement

Le mécanisme de l'assiette minimum permet de faire contribuer des redevables de manière plus que proportionnelle à leurs revenus lorsque ceux-ci sont faibles, et donc constitue un mécanisme qui accroît l'assiette sociale. Une assiette minimale a été mise en place pour l'ensemble des branches du régime des non salariés, à l'exception des prestations familiales, tandis qu'une cotisation forfaitaire a été définie pour la branche ATEXA, dont l'effet d'accroissement de l'assiette sociale est analogue au mécanisme de l'assiette minimum.

Tableau n°19 : Assiettes minimales (2004)

Branche	Assiette minimum	Taux	Cotisations minimales (en euros)
AMEXA	800 SMIC	8,13 %	624
PFA	Non	4,36 %	Non
AVI	800 SMIC	3,20 %	184
AVA plafonnée	600 SMIC	8,44 %	473
AVA déplafonnée	600 SMIC	1,93 %	66
RCO	2028 SMIC	2,97 %	433
ATEXA	Cotisation forfaitaire		283

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

La période sous revue a été marquée par l'augmentation de l'assiette des cotisations techniques et complémentaires minimales d'assurance vieillesse qui a été portée en 2004 de 400 à 600 SMIC horaires.

⁵⁷ La Cour des comptes a considéré, dans sa communication à la commission des affaires sociales du Sénat relative à la protection sociale agricole, que ces autorisations étaient illégales (Rapport d'information du Sénat, n° 304 – Session ordinaire de 2006-2007 du 9 mai 2007).

En outre, les cotisations d'assurance maladie ont été dé plafonnées. Il s'agit d'une différence majeure avec l'assiette sociale des autres professions indépendantes, qui bénéficient d'un plafonnement de leurs cotisations d'assurance maladie à hauteur de 32 000 euros.

III - Les exonérations et les abattements

A - Les exonérations fiscales

1 - La politique d'aménagement du territoire

Le régime fiscal des bénéfices connaît un certain nombre d'exonérations et d'abattements, principalement liés à la politique d'aménagement du territoire. Ils concernent :

- les entreprises nouvelles créées dans certaines zones du territoire ;
- les entreprises implantées dans les zones franches urbaines et en Corse.

a) Les entreprises nouvelles

L'article 44 sexies du code général des impôts prévoit une exonération totale ou partielle d'impôt sur les bénéfices pour les entrepreneurs qui créent une entreprise dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones de revitalisation urbaines (ZRU) et dans les zones dites « d'aide à finalité régionale » entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2009.

Le dispositif est réservé aux entreprises, quelle que soit leur forme juridique⁵⁸, qui relèvent de plein ou par option du régime réel d'imposition et qui exercent une activité industrielle commerciale ou artisanale⁵⁹. Il ne concerne que les entreprises soumises à un régime réel d'imposition, de plein droit ou sur option.

⁵⁸ Sous réserve qu'elles soient indépendantes, c'est-à-dire que leur capital n'est pas détenu à plus de 50 % par une autre société.

⁵⁹ Il concerne également les entreprises non commerciales s'installant dans les zones de revitalisation rurale depuis le 1^{er} janvier 2004.

Les entreprises nouvelles bénéficient en principe d'une exonération totale des bénéfices réalisés jusqu'au terme du 23^{ème} mois suivant celui de leur création, puis d'un abattement de 75 %, 50 % et 25 % sur les bénéfices réalisés au cours de chacune des trois périodes de douze mois suivantes.

b) Entreprises implantées en zones franches urbaines

Le régime fiscal favorable des zones franches urbaines, qui existe depuis 1996, a été amélioré par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances en introduisant un nouvel article 44 octies A dans le code général des impôts. Ce dernier dispose que les activités implantées dans les zones franches urbaines bénéficient d'un régime d'exonération des bénéfices. Le régime applicable aux entreprises implantées dans les zones franches urbaines s'applique aux entreprises exerçant des activités relevant des BIC et des BNC et permet une exonération plafonnée d'impôts sur les bénéfices pendant une période qui était à l'origine de cinq ans et qui a été allongée pour les entreprises de moins de cinq salariés.

Les entreprises concernées sont les entreprises employant moins de 50 personnes au 1^{er} janvier 2006 ou à la date de leur création et qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros. Le montant du bénéfice exonéré ne peut dépasser 100 000 euros par période de douze mois.

Le dispositif est réservé à certaines activités :

- activités industrielles, commerciales et artisanales ;
- activités professionnelles non commerciales ;
- location d'immeubles professionnels munis de leurs équipements situés en zone franche.

Pour toutes les entreprises concernées par le dispositif issu de l'article 44 octies A du code général des impôts, le régime de faveur se décompose en deux périodes consécutives :

- la première consiste en une exonération totale d'impôt sur les bénéfices. Sa durée est de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2006 si l'entreprise était déjà implantée dans la zone franche urbaine lors de la création, ou à compter du début d'activité si l'entreprise a été créée après cette date ;
- la seconde période consiste en un abattement dégressif de 60 %, 40 % ou 20 % au bout de douze ans.

2 - Les plus-values de cession

a) Définition des plus-values de cession

Lorsque les professionnels cèdent leur entreprise, ils réalisent des plus-values qui relèvent de deux régimes distincts selon le régime fiscal de l'entreprise :

- si l'entreprise relève de l'impôt sur les sociétés, alors la plus-value réalisée par ses associés relève du régime des plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux des particuliers. Elles sont normalement taxées à l'impôt sur le revenu au taux de 16 % (27 % avec les prélèvements sociaux) lorsque l'opération dépasse le seuil de 20 000 euros⁶⁰ et ne fait l'objet d'aucune exonération ;
- si l'entreprise est assujettie à l'impôt sur le revenu, la plus-value à court terme vient s'ajouter au bénéfice d'exploitation et la plus-value à long terme est taxable au taux de 16 %.

b) Les exonérations sur les plus-values de cession

Cette présentation reste très théorique, car les régimes spécifiques applicables aux plus-values sont très nombreux et rares sont les plus-values de cession qui font l'objet d'une taxation selon les règles « ordinaires ». Le législateur a ainsi prévu trois cas principaux d'exonérations des plus-values de cession : pour les petites entreprises de plus de cinq ans, pour la cession d'une branche complète d'activité et en cas de départ à la retraite.

L'article 151 septies du code général des impôts prévoit que les plus-values de cession des entreprises au sein desquelles l'activité a été exercée pendant plus de cinq ans sont exonérées lorsque le montant des recettes annuelles est inférieur à :

- 250 000 euros pour les entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place. L'exonération est partielle si les recettes sont supérieures à 250 000 euros et inférieures à 350 000 euros ;

⁶⁰ 25 000 euros et taux de 18 % depuis le 1^{er} janvier 2007.

- 90 000 euros pour les autres entreprises relevant de la catégorie des BIC et pour les entreprises relevant de la catégorie des BNC. L'exonération est partielle si les recettes sont supérieures à 90 000 euros et inférieures à 126 000 euros.

Le coût de cette exonération a été évalué à 760 millions d'euros pour 2006. Dans son rapport public annuel pour 2007, la Cour des comptes a signalé que *« cette exonération, qui existe depuis plusieurs années, a été élargie par le relèvement substantiel du seuil de chiffre d'affaires des entreprises éligibles prévu dans la loi d'initiative économique. Le coût de ces nouvelles dispositions est évalué à plus de 300 millions d'euros⁶¹ »*.

En vertu des dispositions de l'article 238 quindecies du code général des impôts, les plus values de cession d'une entreprise ou d'une branche complète d'activité sont également exonérées lorsque les éléments du fonds de commerce ou de la clientèle cédés ont une valeur inférieure à 300 000 euros et que l'une des deux conditions suivante est remplie :

- l'entreprise est assujettie à l'impôt sur le revenu ;
- l'entreprise est assujettie à l'impôt sur les sociétés, réalise moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel et n'est pas détenue à plus de 25 % par une ou plusieurs entreprises dépassant ce seuil.

L'exonération est partielle lorsque cette valeur est comprise entre 300 000 euros et 500 000 euros.

Le coût de cette mesure, dont le périmètre recouvre pour partie celui de la précédente, est estimé à 260 millions d'euros⁶². Il faut remarquer que ces deux dispositifs aboutissent à ce que les plus-values soient non seulement exonérées d'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 16 %, mais aussi exonérées des prélèvements sociaux (CSG, CRDS et cotisations sociales).

A ces deux cas d'exonération, les dispositions du nouvel article 151 septies A du code général des impôts issu de la loi de finances rectificative pour 2005 ajoutent un troisième concernant les cessions d'entreprises réalisées au moment où l'entrepreneur fait valoir ses droits à la retraite. Le législateur a en effet souhaité tenir compte du caractère de « retraite de substitution » des plus-values de cession pour de nombreux indépendants dont le montant des cotisations passées ne suffira pas à

⁶¹ Source : Cour des comptes, Rapport public annuel, p.123

⁶² Ce coût inclut les cessions d'entreprises effectuées sous forme de cession de titre de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

assurer une retraite prolongeant leur niveau de vie. L'exposé des motifs de la loi mentionne en outre la nécessité « *d'organiser la stabilité de l'actionnariat individuel et la transmission des entreprises par les dirigeants partant à la retraite* ».

Le coût de cette exonération, qui concerne des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros n'a pas encore été chiffré. La base exonérée peut toutefois être mesurée grâce au rôle de la CSG, à laquelle ces cessions restent assujetties. En 2006, cette base a représenté 1,112 milliards d'euros. La direction générale des impôts estime que la mesure liée à la cessation d'activité a entraîné en 2006 une hausse de 874 millions d'euros de la base imposable, soit près de 80 % du total de la base exonérée. Contrairement aux autres dispositifs, celui-ci ne prévoit pas d'exonération sociale équivalente à celle qui est pratiquée pour l'article 151 septies.

La concomitance de plusieurs dispositifs distincts avec des champs proches et des impacts sur l'assiette sociale aussi différents n'apparaît pas optimale dans la mesure où la confusion est grande et la cohérence incertaine.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes dresse au final un bilan critique de la politique d'exonération des plus-values de cession : « *Il reste à démontrer que ces exonérations d'impôt sont de nature à faciliter la transmission des entreprises en assurant leur pérennité. Elles peuvent, le cas échéant, inciter les entrepreneurs à ne pas différer la cession de leur entreprise. Cependant, elles s'inscrivent dans une démarche générale de diminution de la fiscalité sur les plus values de cession de titres ou d'entreprises, quelle que soit leur activité.* »⁶³

3 - Les cotisation sociales

Comme pour les salariés, les cotisations sociales obligatoires sont déductibles du revenu imposable des indépendants. Le régime de déductibilité des cotisations sociales facultatives présente en revanche des spécificités importantes.

a) Les cotisations de sécurité sociale

Comme pour les salariés, les cotisations obligatoires d'assurance maladie et maternité, d'allocations familiales ainsi que celles versées aux régimes d'assurance invalidité-décès obligatoire sont déductibles sans limitation. Il en est de même des versements effectués par l'exploitant ou par son conjoint collaborateur au titre de l'assurance vieillesse obligatoire. Outre les cotisations des régimes de base de sécurité sociale,

⁶³ Ibid. p.125.

les cotisations des régimes complémentaires obligatoires sont également déductibles fiscalement.

Cette déductibilité évite les problèmes de double imposition, elle permet surtout de préserver la cohérence des assiettes fiscale et sociale.

b) Les régimes facultatifs et les contrats « Madelin »

Pour encourager le développement de la protection sociale des indépendants (notamment en matière d'assurance vieillesse et de perte d'emploi subie), le législateur a étendu la déductibilité des cotisations à certains régimes facultatifs complémentaires de prévoyance et à certains contrats d'assurance groupe, dits « contrats Madelin ». Il faut enfin remarquer que les cotisations obligatoires du conjoint collaborateur sont également déductibles.

Contrairement aux régimes obligatoires, la déductibilité des contrats facultatifs est limitée. Ces limitations sont appréciées par risque et vont de 2,5 % du plafond de la sécurité sociale pour la perte d'emploi, à 10 % du plafond pour l'assurance vieillesse. D'après la Fédération française des sociétés d'assurance⁶⁴, le pourcentage de travailleurs indépendants détenteurs de contrats de retraite est en constante progression depuis 1994. Les cotisations versées au titre de ces contrats de retraite s'élèvent à 1,7 milliard d'euros en 2006, en progression de 9 % par rapport à l'année précédente.

⁶⁴ FFSA *infos*, n°94, 30 mai 1997.

**Encadré n°4 : L'article 41 de la loi du 11 février 1994 dite loi
« Madelin »**

Afin d'éviter la constitution de sociétés dans le seul but de faciliter le statut de dirigeant salarié et de pouvoir ainsi déduire fiscalement (charges déduites de l'IS pour la part patronale, de l'IR pour la part salariale) une partie des cotisations de prévoyance et retraite complémentaire (distincts des régimes légaux), la loi du 11 février 1994 a étendu aux travailleurs indépendants le bénéfice de cet avantage. Sont déductibles partiellement les cotisations correspondant aux systèmes à adhésion facultative à condition qu'il s'agisse de protection sociale, notamment retraite et santé, ce qui exclut toute sortie en capital et tout rachat (il ne peut donc s'agir que de contrats collectifs).

Ces systèmes facultatifs peuvent être mis en place par les caisses de retraite (Médicis pour les commerçants, ARIA pour les artisans, FONLIB pour les professions libérales, CAPIMED pour les médecins, etc.) y compris pour la prévoyance collective. Les sociétés d'assurance ou mutuelles peuvent créer également des contrats groupe mono professionnel ou multi professionnel.

Pour les exercices clos depuis 2004, l'article 154 bis du code général des impôts prévoit que les cotisations versées par les contribuables exerçant une activité industrielle et commerciale ou non commerciale, au titre de régimes obligatoires de base ou complémentaires (assurance maladie-maternité, assurance vieillesse, allocations familiales, invalidité-décès...) sont déductibles sans limitation des revenus professionnels. En revanche, les cotisations versées au titre des régimes facultatifs qui sont également déductibles des revenus professionnels sont soumises à des plafonds distincts selon qu'elles concernent l'assurance vieillesse, la prévoyance ou la perte d'emploi. Ces plafonds sont calculés en proportion du revenu professionnel de l'année concernée, retenu dans une certaine limite calculée par référence au plafond de sécurité sociale. Des planchers de déduction sont également prévus pour les revenus déficitaires ou peu élevés.

Comme les exonérations et abattements mentionnés aux articles 44 sexies, septies et octies du code général des impôts, les cotisations facultatives sont déductibles fiscalement, mais pas socialement. Ils constituent ainsi le principal élément de différenciation des assiettes fiscales et sociales.

B - L'impact social des mesures fiscales

Compte tenu des liens entre les deux assiettes, toute modification des règles de détermination de l'assiette fiscale est susceptible d'avoir un impact sur les prélèvements sociaux. Depuis 2002, deux mesures importantes modifiant l'assiette fiscale ont ainsi eu des incidences notables sur les finances sociales : la suppression de l'avoir fiscal et la réforme de l'impôt sur le revenu issue de la loi de finances pour 2006.

1 - La réforme de l'avoir fiscal

Dans sa conception originelle, l'avoir fiscal était un mécanisme de crédit d'impôt. Il avait pour objectif d'atténuer la double imposition économique supportée sur les revenus distribués, liée à l'application successive de l'impôt sur les sociétés au niveau de la société distributrice, puis de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au niveau de l'actionnaire. Il était égal à la moitié des dividendes versés, ce qui permettait d'annuler la taxation à 33,3 % de l'impôt sur les sociétés. En matière d'impôt sur le revenu, l'avoir fiscal était déclaré en même temps que les dividendes pour le calcul du revenu imposable soumis au barème, puis était déduit de l'impôt dû (avec restitution en cas de surplus).

L'article 93 de la loi de finances pour 2004 a supprimé l'avoir fiscal pour les revenus distribués perçus par les personnes physiques et morales à compter du 1^{er} janvier 2005 et a mis en place un nouveau dispositif d'imposition. Celui-ci consiste en la réfaction de 50 % (devenu 40 % suite à la réforme du barème) sur les dividendes perçus et un crédit d'impôt plafonné suivant la situation de famille (115 euros ou 230 euros), calculé sur le montant total des revenus distribués imposables, ainsi que des revenus perçus en franchise d'impôt dans un plan d'épargne en actions (PEA).

Cette suppression de l'avoir fiscal a mécaniquement entraîné une baisse de l'assiette imposable, compensée fiscalement par le nouveau dispositif. Mais l'assiette des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine qui était constituée des dividendes perçus y compris l'avoir fiscal, s'en est trouvée réduite mécaniquement d'un tiers.

Cet impact sur les finances de la sécurité sociale est évalué par la direction de la sécurité sociale, à 645 millions d'euros en 2006, dont 480 millions d'euros pour la CSG, 135 millions d'euros pour le prélèvement additionnel, de 2 % et 29 millions d'euros pour la CRDS. Il faut toutefois remarquer que cette perte sera partiellement contrebalancée à partir de 2007 par la modification du barème de l'impôt sur le revenu issue de la loi de finances pour 2006 qui élargit l'assiette des revenus du patrimoine soumis aux prélèvements sociaux.

2 - La réforme de l'impôt sur le revenu de 2006

Afin de simplifier le barème de l'impôt sur le revenu et d'alléger son montant, les articles 75 et 76 de la loi de finances pour 2006 ont réduit le nombre de tranches d'imposition et abaissé les taux qui leur sont associés.

Cette baisse des taux a été compensée fiscalement par l'intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu de l'abattement de 20 % dont bénéficiaient certaines catégories de contribuables (salariés, adhérents d'un centre ou association de gestion agréée...). Cette intégration a entraîné la mise en place de mécanismes de correction pour les revenus du patrimoine (dividende, revenus fonciers...) et, les revenus professionnels non-salariés qui ne bénéficiaient pas de cet abattement.

Parmi les revenus qui ne bénéficiaient pas actuellement de l'abattement de 20 % figurent les revenus fonciers et les dividendes (revenus provenant de revenus distribués). Afin de limiter les effets liés à l'intégration de l'abattement de 20 % dans les taux du barème de l'impôt des mesures de corrections ont dû être adoptées.

Mais, cette diminution de l'abattement dans le régime du micro-foncier a entraîné une hausse mécanique de la base imposable soumise aux prélèvements sociaux. Celle-ci est en effet calculée sur le montant des revenus nets, c'est-à-dire sur la différence entre revenus bruts (recettes de toutes natures encaissées par le propriétaire) et l'abattement forfaitaire de 30 % (correspondant aux charges déductibles imputables sur les revenus bruts encaissés). Il en est de même dans le régime de droit commun, les prélèvements sociaux étant aussi calculés sur le montant de revenus nets, c'est à dire le montant des produits diminués du montant des charges déductibles.

L'impact de cette réforme fiscale a donc eu des conséquences positives pour l'assiette des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. Cet effet n'a toutefois joué qu'en 2007 et a été évalué à environ 500 millions d'euros.

Les évolutions de la fiscalité qui modifient l'assiette imposable ont des conséquences directes, positives ou négatives, sur l'assiette sociale des prélèvements, sans que ces conséquences soient nécessairement prises en compte dans les mécanismes de compensation qui ne concernent que la partie fiscale des réformes. La cohérence de la politique de prélèvements obligatoires apparaît ainsi difficile à préserver.

C - Les exonérations sociales

1 - L'ACCRE

Depuis la création de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'une entreprise (ACCRE) en 1979, les demandeurs d'emplois indemnisés, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et les salariés qui reprennent leur entreprise en difficulté se voient totalement exonérés de cotisations (dans la limite de 120 % du SMIC) lors de leur première année d'activité (bénéficiaires dits ACCRE I). Les demandeurs d'emploi non indemnisés sont également concernés (ACCRE II). Pour ces derniers (et à condition qu'ils soient soumis au régime fiscal de la micro entreprise et que leur revenu soit inférieur ou égal à 14 615 euros), l'exonération peut être prolongée d'un an. Les mesures d'exonération ACCRE I et II ne sont pas compensées par l'Etat⁶⁵.

En 2005, 77 262 personnes bénéficiaient de l'ACCRE (5 % des affiliés mais 18 % des nouveaux affiliés en 2005) contre 66 953 en 2004 (16 % des nouveaux affiliés).

Depuis le 1^{er} janvier 2004⁶⁶, les salariés créateurs d'entreprises sont également concernés par ces exonérations (à condition qu'ils exercent une activité salariée minimale avant et après la création). Cette mesure est compensée. Depuis 2000, 246 507 entreprises ont été créées avec un taux de survie à 5 ans de 51,7 % (127 553).

Le dispositif, avantageux pour les créateurs d'entreprises, génère également des gains nets pour le RSI. En effet, la perte sèche de cotisations en début d'activité une année N doit être mise en regard des cotisations supplémentaires acquittées après une période de 5 ans.

Selon le RSI, les pertes de cotisations liées à ces dispositifs lors de la première année d'activité sont de 200 millions d'euros en 2005. Il s'agit du coût brut résultant de la perte de cotisations pour les 70 000 personnes concernées, sur la base d'une perte moyenne de cotisations d'un peu moins de 3 000 euros. En effet, la perte de cotisations est en moyenne de 3 400 euros pour un artisan et 2 400 euros pour un industriel et commerçant. Compte tenu du plafonnement de l'exonération, les cotisations sont exonérées à hauteur de 84 %.

⁶⁵ Car antérieures à la loi du 25 juillet 1994 (L. 131-8 du code de la sécurité sociale).

⁶⁶ Aide aux salariés ou aux titulaires de l'allocation parentale d'éducation, créateurs ou repreneurs d'entreprises (loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique).

Les gains ont eux fait l'objet d'une estimation pour 2005 par une mission d'audit Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales (pour tous les prélèvements sociaux). Le champ de l'estimation concerne les créateurs d'entreprises bénéficiaires de l'ACCRE depuis 2000 et le gain qui en résulte en 2005 en termes de cotisations supplémentaires. L'estimation a été faite, d'une part sans neutraliser l'effet d'aubaine (les cotisations supplémentaires ne résultent pas spécifiquement de l'ACCRE), d'autre part, en ne prenant en compte que le différentiel de taux de survie des entreprises (le différentiel de taux de survie entre les entreprises bénéficiaires et les autres est de 1,25 % les deux premières années et de 17,2 % au cours des suivantes).

Cette enquête semble démontrer que le dispositif de l'ACCRE est favorable au RSI. Le gain net serait ainsi compris entre 150 millions d'euros et 600 millions d'euros. En outre, en raison des règles de la compensation démographique, un montant de 4 400 euros par tête est versé au RSI dès lors qu'il y a exonération. Sur le plan des dépenses, les bénéficiaires de l'ACCRE ont plutôt moins recours aux soins et se constituent des droits à la retraite qui seront validés dans un avenir éloigné.

En définitive, la perte initiale de recettes serait plus que compensée en raison des règles de la compensation démographique et d'un surcroît de recettes à moyen terme. A plus long terme, l'impact de l'ACCRE dépendra du niveau des revenus dégagés par ses bénéficiaires.

2 - Les exonérations relatives aux agriculteurs

De nombreuses exonérations ont été mises en place pour le régime des non salariés agricoles qui sont retracées dans le tableau ci-dessous. Faisant l'objet d'une prise en charge par l'Etat, elles ne diminuent pas les ressources du régime agricole, mais en limitent cependant les ressources propres.

Tableau n°20 : Exonérations pour le régime des non-salariés agricoles en 2005 (en euros)

Motif d'exonération de cotisation	Montant d'exonération de cotisations (techniques et complémentaires)
Exonération totale	7 746
Exonération Couverture maladie universelle complémentaire	122 104
Exonération régime parlementaire	297
Proratisation pour stagiaire 6 mois	78 387
Proratisation pour incarcération	9 530
Exonération Pluriactif non salarié agricole	1 105 709
Proratisation Créateur d'entreprise	2 945 635
Exonération Jeunes Agriculteurs 1ère année	18 550 950
Exonération Jeunes Agriculteurs 2ème année	15 110 180
Exonération Jeunes Agriculteurs 3ème année	10 181 936
Exonération Jeunes Agriculteurs 4ème année	7 048 872
Exonération Jeunes Agriculteurs 5ème année	4 402 545
Exonération conjoint succédant	1 231 161
Exonération Aide Familial de conjoint succédant	6 553
Exonération de cotisation Aides Familiaux	1 135 399
Exonération de cotisation Fonds de formation agricole (plafond)	2 243 714
Cotisation minimum Fonds de formation agricole	4 327 988
Remise Forfaitaire proratisée	10 326
Proratisation préretraite	306 414
Proratisation double actif cessant activité	18 796
Proratisation cessation d'activité non salarié agricole	225 232
Proratisation cessation d'activité non salarié agricole	140 771
Autre proratisation	39 013
Proratisation Aide Familiale	5 976
Changement d'activité	1 825
Proratisation Aide Familiale de préretraite	880
Proratisation service national	64
Suppression cotisation veuvage	31
Compensation suppression cotisation veuvage	47
Proratisation artisan changeant de régime	24 235
Proratisation multiple	1 989
TOTAL	69 284 321

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Au cours des dix dernières années, un effort particulier de l'Etat a été fait en direction des jeunes agriculteurs. En particulier, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a porté de 3 à 5 ans la durée des exonérations de cotisations sociales accordées aux jeunes agriculteurs afin de favoriser leur installation. Ces exonérations sont partielles et dégressives sur cinq ans (65 %, 55 %, 35 %, 25 %, 15 %) et portent sur les cotisations des branches maladie, vieillesse et prestations familiales. Au total, ces seules exonérations représentent 55,3 millions d'euros, soit 80 % du montant des exonérations.

Ces exonérations, en faveur des jeunes agriculteurs, s'ajoutent à celles liées au principe de l'annualité, qui veut que pour toute installation qui a lieu postérieurement au 1^{er} janvier de l'année, aucune cotisation n'est due au titre de cette année.

3 - Les autres exonérations sociales

Les autres exonérations sont les suivantes :

- exonération pour travailleurs indépendants en zones franches urbaines ou en zones de revitalisation urbaine (franchise de cotisation d'assurance maladie : 24 427 euros en 2006) ;
- correspondants locaux de presse (exonération de 50 % des cotisations maladie et retraite lorsque le revenu est inférieur à 25 % du plafond) ;
- exonération pour travailleurs indépendants dans les départements d'outre-mer (exonération de toute cotisation et contribution pendant 2 ans puis assiette réduite de moitié pour la partie des revenus inférieure au plafond de sécurité sociale : un revenu égal à 32 184 euros sera assujéti sur 16 092 euros).

Ces deux dernières cotisations exemptent de fait de cotisations minimales. Toutes ces exonérations sont compensées intégralement par l'Etat (100 millions d'euros en 2006).

Chapitre III

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

I - Les problèmes relatifs à la détermination de l'assiette

A - Les frontières entre les différentes catégories de revenus

Les frontières entre les bénéfices agricoles, commerciaux et non commerciaux ne sont pas toujours aisées à déterminer. Du fait de sa définition par défaut, la catégorie des BNC pose ainsi de nombreux problèmes de frontières avec les autres catégories. Ces problèmes sont de deux ordres : d'une part, un certain nombre d'activités génèrent des revenus dont le classement est délicat, d'autre part, certains contribuables exercent concurremment des activités entrant dans des catégories distinctes⁶⁷.

⁶⁷ La distinction entre salaires et bénéfices, ainsi que les cas de cumuls entre les deux formes de rémunération ont déjà été présentées en partie I, ce sont les problèmes liés aux frontières entre les différentes catégories de bénéfices qui seront étudiées ici.

1 - La frontière entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux

En principe, dès lors qu'il y a exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale, les profits qui en sont retirés relèvent de la catégorie des BIC. Le droit fiscal utilise comme critère la réalisation, à titre habituel, d'actes de commerce tels qu'ils sont définis aux articles L. 632 et L. 633 du code de commerce. En outre, un certain nombre d'opérations voient leurs profits expressément rattachés à la catégorie des BIC. A l'opposé, les profits des professions libérales, c'est-à-dire les professions dans lesquelles l'activité intellectuelle joue le principal rôle et qui consistent en la pratique personnelle, en toute indépendance, d'un art ou d'une science, sont automatiquement classés en BNC.

Néanmoins, dans la pratique, les cas ambigus existent et l'administration et la jurisprudence se fondent sur les conditions réelles d'exercice de la profession. Le Conseil d'Etat juge que lorsque l'importance des capitaux investis dans l'exploitation, de la main d'œuvre employée et des moyens matériels utilisés est telle que l'activité exercée procède plus de la spéculation sur les différents éléments mis en œuvre que de l'exercice d'un art ou d'une science, il convient alors de la considérer comme relevant de la catégorie des BIC.

A titre d'exemple, alors que les profits des laboratoires d'analyse médicales constituent normalement des BNC, l'importance des capitaux investis et le nombre d'employés peuvent amener le juge à considérer que l'exploitant spéculait principalement sur le travail de ses employés et sur la mise en œuvre du matériel et que, dès lors, les profits qu'il réalise ont un caractère commercial (CE, 5 février 1968).

Outre le partage, au sein d'une même profession, selon les conditions de son exercice, la jurisprudence est également amenée à classer dans des catégories distinctes des professions proches. Ainsi, les pédicures, en tant qu'auxiliaires médicaux, sont imposables au titre des BNC, alors que les manucures sont imposables au titre des BIC.

Cette jurisprudence est difficile à comprendre pour le contribuable. Elle pose notamment des problèmes lors de l'établissement de la première déclaration du contribuable et lorsque des mesures apparaissent qui ne concernent qu'une seule des deux catégories. Ainsi, des exonérations d'impôt sur le revenu accordées aux entreprises industrielles et commerciales nouvellement créées ont-elles pu donner lieu à un contentieux multiple, certains prestataires de service agissant de manière indépendante cherchant à faire qualifier leur activité de sous-traitance afin de la voir classée en BIC et donc exonérée (CE, 9 décembre 1992).

Encadré n°5 : La différenciation entre bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux au sein des pays de l'OCDE

La distinction opérée en France entre revenus commerciaux et non commerciaux n'est pas universelle. La distinction entre BIC et BNC existe en Allemagne, en Belgique, en Italie, au Luxembourg et au Royaume-Uni. La distinction britannique et italienne n'est toutefois que théorique et n'emporte pas de conséquence fiscale. La distinction induit en revanche des conséquences au niveau des obligations comptables aussi bien en Allemagne, qu'en Belgique et au Luxembourg.

A l'opposé, des pays comme l'Espagne, les Etats-Unis, les Pays-Bas, rangent les bénéfices non commerciaux dans la même catégorie que les bénéfices industriels et commerciaux. Ainsi, ils sont soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des « revenus professionnels » aux Pays-Bas, ou dans celle des « revenus tirés d'une entreprise ou d'un bien » aux Etats-Unis, notion qui se rapproche des « revenus d'activités économiques » espagnols.

Source : Direction de la législation fiscale, bureau E2

2 - L'exercice simultané d'activités relevant des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices non commerciaux

Comme on l'a vu, il est fréquent que les travailleurs indépendants disposent également de revenus salariés. Mais il est aussi fréquent que ces travailleurs pratiquent des activités relevant de différents régimes d'imposition des bénéfices.

Dans le cas où l'activité originelle relève des BIC, l'article 155 du code général des impôts dispose que « *lorsqu'une entreprise industrielle ou commerciale étend son activité à des opérations dont les résultats entrent dans la catégorie des bénéfices de l'exploitation agricole ou dans celle des bénéfices des professions non commerciales, il est tenu compte de ces résultats pour la détermination des bénéfices industriels et commerciaux à comprendre dans les bases de l'impôt sur le revenu.* »

Par symétrie, l'administration fiscale admet que, lorsque l'activité principale d'une entreprise est non commerciale, l'ensemble des opérations soit imposée au titre des BNC, sous réserve que les opérations commerciales effectuées soient directement liées à l'exercice de l'activité non commerciale. Un chirurgien-dentiste qui vend une prothèse à un client d'un confrère n'exerce plus son activité libérale mais peut être imposé intégralement au régime des BNC. En revanche, un chirurgien qui exploite une clinique devra déclarer les profits liés à cette exploitation dans la catégorie des BIC.

3 - La frontière entre bénéfices non commerciaux et revenus des capitaux mobiliers

La catégorie des BNC comprend les produits des opérations de bourse des opérations réalisées par les particuliers sur un marché à terme d'instruments financiers ou d'options négociables. Ces revenus posent des problèmes de frontières avec la catégorie des revenus des capitaux mobiliers. C'était ainsi le caractère habituel des opérations de bourse effectuées par le contribuable qui, avant 2004, faisait entrer ou non le profit dans la catégorie des BNC. Le Conseil d'Etat avait jugé, contrairement à la position de l'administration, que le fait de réaliser 67 opérations de vente et 36 opérations d'achat en deux ans ne caractérisait pas « un comportement habituel » et que, dès lors, il s'agissait là d'actes de gestion de patrimoine (CE, 6 novembre 1991). Depuis l'imposition des revenus 2004 (art. 12 de la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement), pour relever des BNC, ces produits doivent provenir d'opérations de bourse effectuées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité exercée par une personne se livrant à titre professionnel à ce type d'opérations.

Le basculement des revenus de capitaux mobiliers en bénéfices industriels et commerciaux est important car il n'a pas que des conséquences fiscales. Les revenus des capitaux mobiliers ne sont en effet pas soumis aux cotisations sociales et leur requalification en bénéfices entraîne donc un accroissement des recettes de la protection sociale.

4 - L'exercice simultané d'activités relevant des BA et des BIC

La situation économique de l'agriculture a entraîné les pouvoirs publics à favoriser la diversification de l'activité et des ressources des agriculteurs, en encourageant par exemple le tourisme à la ferme. Les agriculteurs sont donc de plus en plus susceptibles d'être potentiellement imposables aux BA et, pour certaines activités accessoires, dans la catégorie des BIC.

Pour un agriculteur imposé selon le régime réel d'imposition (réel normal ou simplifié), les bénéfices non agricoles peuvent rester imposés au titre des bénéfices agricoles s'ils ne dépassent pas 30 % des recettes tirées de l'activité agricole et sont inférieurs à 50 000 euros. Si les seuils sont dépassés, l'imposition se fait dans la catégorie de revenus liée à l'activité⁶⁸.

Pour un contribuable imposé au forfait agricole, les bénéfices non agricoles réalisés sont imposés dans la catégorie dont ils relèvent, le cas échéant au régime micro.

B - Les différences d'assiette entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux

1 - Comptabilité de caisse et comptabilité d'engagement

a) La comptabilité d'engagement des bénéfices industriels et commerciaux

Les obligations comptables des contribuables imposés au titre des BIC (soit comme exploitants individuels, soit au travers d'une personne morale assujettie à l'IR) découlent à la fois du code de commerce, du plan comptable général et du code général des impôts. Elles comprennent, quel que soit le régime, la tenue d'un livre-journal et le respect du plan comptable général pour l'établissement du bénéfice fiscal.

L'assiette des BIC est ainsi une assiette comptable, qui prend en compte les créances non recouvrées et les dettes non acquittées. La seule particularité réside dans le régime micro-BIC, dont l'assiette est constituée par le chiffre d'affaires sur lequel est opéré un abattement forfaitaire. Ce chiffre d'affaires est toutefois lui-même déterminé selon les règles fixées par le plan comptable général.

b) La comptabilité de caisse des bénéfices industriels et commerciaux

Le principe posé par l'article 93 du code général des impôts est celui d'une détermination des bénéfices non commerciaux à partir d'une comptabilité de caisse : les recettes retenues sont les recettes effectivement perçues au cours de l'année et les dépenses déductibles sont celles effectivement payées au cours de l'année d'imposition.

⁶⁸ Des dispositions particulières ont été retenues par la loi de finances pour 2008 concernant les recettes accessoires provenant de la vente d'électricité photovoltaïque et éolienne.

Toutefois, ce principe général est atténué de deux façons : d'une part, les contribuables relevant du régime déclaratif spécial, « micro-BNC » voient leurs obligations comptables allégées, d'autre part, tous les contribuables déclarant des BNC peuvent choisir de tenir une comptabilité de type commercial (comptabilité d'engagement). Cette option, qui doit être notifiée aux services fiscaux avant le 1^{er} février, s'applique tant qu'elle n'a pas été dénoncée par le contribuable. Les statistiques de la direction générale des impôts ne permettent pas de savoir quel est le pourcentage de contribuables assujettis selon le régime des BNC qui ont opté pour une comptabilité de type commercial.

Les obligations comptables incombant aux contribuables relevant du régime micro-BNC sont peu importantes. Ils doivent tenir et présenter, à la demande du service des impôts, un document donnant le détail journalier de leurs recettes professionnelles et ils n'ont aucune obligation relative au suivi de leurs dépenses professionnelles. Leur assiette annuelle est ainsi constituée par leur recette annuelle sur laquelle est pratiqué un abattement forfaitaire de 34 % pour tenir compte des frais engagés.

Pour les autres titulaires de BNC, la comptabilité à tenir reste moins contraignante qu'une comptabilité commerciale, même si cette comptabilité de caisse comporte des éléments de comptabilité patrimoniale. En effet, ces contribuables sont tenus d'avoir un livre journal servi au jour le jour et présentant le détail de leur recettes et de leurs dépenses professionnelles (article 99 du code général des impôts). Mais ils doivent également tenir un document comportant la date d'acquisition ou de création et le prix de revient des éléments d'actifs affectés à l'exercice de la profession, le montant des amortissements effectués ainsi que la date et le prix de cession de ces mêmes éléments. Ces documents doivent être conservés pendant six ans.

L'un des arguments avancés en faveur du maintien d'une catégorie de revenus professionnels distincts pour les BNC réside dans la difficulté que créerait pour beaucoup de professionnels le passage à une comptabilité de type commercial. Le problème serait tout d'abord d'ordre technique, la maîtrise d'une comptabilité patrimoniale étant plus complexe que celle d'une comptabilité de caisse. La passation de certaines écritures de bilan (stock, encours clients, fournisseurs) engendrerait une complexité accrue pour un gain faible en termes de gestion. Dans de nombreux cas, cette contrainte nécessiterait le recours à un expert-comptable. Il faut toutefois constater que certains professionnels assujettis aux BNC transforment leur activité exercée sous forme individuelle en société soumise à l'impôt sur les sociétés, ce qui les soumet aux obligations du plan comptable. En outre, une telle contrainte est présente chez la plupart de nos partenaires (cf. encadré ci-après).

**Encadré n°6 : Les obligations comptables
chez nos partenaires européens**

En Allemagne, au Luxembourg et aux Etats-Unis, les BIC qui respectent certaines limites de chiffre d'affaires ou de bénéfices et les BNC (sans limite) sont déterminés selon une comptabilité de caisse. Les limites sont très faibles au Luxembourg (50 000 euros de chiffre d'affaires ou 1 500 euros de bénéfice) et plus élevées en Allemagne (500 000 euros de chiffre d'affaires ou 50 000 euros de bénéfice) et aux Etats-Unis (1 million de dollars pour les individuels ou 5 millions de dollars si l'entreprise exerce sous forme de sociétés). En revanche, si les limites sont dépassées, la comptabilité des BIC est celle des créances acquises.

En Espagne et en Italie, les conditions sont identiques pour les BIC et les BNC. Une comptabilité d'encaissement est autorisée dès lors que le chiffre d'affaires n'excède pas 600 000 euros en Espagne. L'Italie distingue selon l'activité exercée (309 814 euros en matière de prestations de service et 516 456 euros pour les autres activités).

En Belgique, les BIC sont toujours déterminés selon une comptabilité de créances acquises alors que la comptabilité des BNC est celle de l'encaissement.

2 - Les charges déductibles

Le code général des impôts dispose, dans son article 13, que « *le revenu imposable est constitué par l'excédent du produit brut, y compris la valeur des profits et avantages en nature, sur les dépenses constituées en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu* ». L'application de ce principe aux travailleurs indépendants connaît toutefois des modalités différentes selon que le contribuable relève du régime des BIC ou de celui des BNC.

En vertu des dispositions de l'article 39 du code général des impôts, « *le bénéfice net [des BIC] est établi sous déduction de toutes charges* ». Mais l'article 93 du même code, qui régit la situation des BNC, dispose que seules sont déductibles « *les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession* ». Si bien que des dépenses réalisées dans des conditions similaires seront ou non déductibles selon que le contribuable relève des BIC ou des BNC.

Pour appliquer l'article 39 du code général des impôts, le Conseil d'Etat admet toutes les dépenses qui n'ont pas le caractère de dépenses personnelles et qui ne relèvent pas d'un « acte anormal de gestion ». En revanche, l'application de l'article 93 entraîne une vision plus restrictive des dépenses déductibles pour les BNC. Le juge administratif utilise ainsi la notion, plus restrictive, de « risque lié à l'exercice normal de la profession ». Un notaire ne peut ainsi déduire les pertes relatives à un échange croisé de chèques, au motif que cet échange « *loin d'être nécessité par l'exercice de la profession, est contraire aux règles et aux usages de celle-ci* » (CE, 5 novembre 1975). Cette jurisprudence est plus contraignante que la doctrine administrative qui admet la déduction des dépenses faites en infraction à une réglementation professionnelle. En matière de BIC, la jurisprudence a qualifié d'actes normaux de gestion de nombreux actes illicites (cadeaux distribués en infraction à la législation économique, pénalités infligées par la Banque de France pour infraction à la réglementation du crédit).

Cette situation duale a des conséquences tant pour le contribuable que pour l'administration :

- Pour le contribuable, cette divergence est source d'insécurité juridique, car il peut être amené de bonne foi à déduire des charges non déductibles. S'agissant par exemple des frais de repas, le coût d'un repas offert à un client potentiel n'ayant finalement pas donné suite à un premier contact est déductible en BIC, alors qu'il ne l'est pas en BNC.
- Pour l'administration, la divergence se retrouve au niveau de la procédure à suivre. Alors qu'en matière de BIC, il lui revient la charge d'apporter la preuve d'un acte anormal de gestion, celle-ci incombe au contribuable dans le cas des BNC.

Un certain nombre de charges spécifiques font en outre l'objet d'une déductibilité différente entre les BIC et les BNC, la situation des BIC apparaissant souvent plus claire et plus favorable que celle des BNC. Parmi ces charges, on peut citer les intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition de parts de société et les loyers fictifs (voir encadré ci-dessous). Le régime des indemnités kilométriques est en revanche moins favorable aux BIC qu'aux BNC, puisque ces derniers peuvent bénéficier, sur option, du régime forfaitaire prévu pour les salariés.

Toutefois, la récente jurisprudence du Conseil d'Etat⁶⁹ autorise désormais l'affectation à leur patrimoine professionnel par les titulaires de BNC, de biens non plus seulement « nécessaires à l'activité » mais « utiles à l'exercice de la profession ».

Encadré n°7 : la déductibilité des loyers fictifs

Les loyers fictifs, sont les contreparties financières théoriques de l'utilisation professionnelle de locaux qui appartiennent à l'exploitant. La question de savoir si ces loyers fictifs peuvent être déduits du bénéfice imposable n'est pas explicitement tranchée par le code général des impôts et l'administration en a longtemps conclu que cette déductibilité n'était pas possible.

Mais l'arrêt Meissonnier du Conseil d'Etat du 8 juillet 1998 a modifié l'état du droit. Selon la Haute Juridiction, un contribuable assujéti au régime fiscal des bénéfices industriels et commerciaux « *qui conserve un immeuble dans son patrimoine privé et s'abstient en conséquence de l'inscrire à l'actif de son entreprise, tout en l'affectant à l'exploitation de cette dernière, est en droit de comprendre dans les charges de celle-ci les sommes correspondant au loyer normal de l'immeuble* » sous réserve que les loyers déduits des résultats de l'entreprise ont été régulièrement payés par un mouvement bancaire constaté entre les comptes professionnel et personnel de l'exploitant et qu'ils aient été déclarés en revenus fonciers. Le loyer est ainsi déductible du résultat si celui-ci n'est pas excessif. En revanche, les loyers versés sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers.

Cette position conciliante ne paraissait pas devoir s'étendre aux BNC. Une jurisprudence constante⁷⁰ (malgré des opinions contraires de certains commissaires du gouvernement) interdisait en effet, jusqu'à 2006, cette déductibilité, en s'appuyant sur l'article 93-1-1 du code général des impôts, qui dispose que « *lorsque le contribuable est propriétaire de locaux affectés à l'exercice de sa profession, aucune déduction n'est apportée, de ce chef, au bénéfice imposable* ». La jurisprudence et la doctrine s'opposaient ainsi sur cette question, cette dernière estimant que la catégorie des « locaux affectés » ne concerne que ceux qui sont inscrits à l'actif du bilan. L'alignement des deux régimes au regard de la question des loyers fictifs a fait l'objet d'un amendement parlementaire à la loi en faveur des PME du 2 août 2005 qui a été rejeté au motif que cette disposition relevait d'une loi de finances.

⁶⁹ CE, 10 février 2006, Auvray et Sirisier.

⁷⁰ Voir en particulier CE, 29 avril 1985 et CE, 10 novembre 1993 « Giannoli ».

Un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 6 novembre 2006 a toutefois infléchi la position du juge administratif. La Cour a ainsi estimé qu'un contribuable assujéti au régime des BNC était « *en droit de comprendre dans ses charges professionnelles les sommes correspondant au loyer normal des locaux [personnels] utilisés à titre professionnel* ». Dans le même arrêt, la Cour administrative d'appel a également précisé les conditions dans lesquelles la déductibilité s'applique ; il faut pour cela qu'il y ait « *un virement bancaire du compte professionnel au compte personnel et que le revenu soit effectivement déclaré en revenu fonciers* »⁷¹.

En l'absence d'un arrêt du Conseil d'Etat statuant sur la question, cette situation s'avère une source de complexité et de confusion pour les contribuables.

Source : Cour administrative d'appel de Paris, statuant au contentieux, arrêt n° 05PA03511.

II - Les débats sur l'effort contributif des indépendants

Les prélèvements obligatoires, qu'ils soient fiscaux ou sociaux, viennent frapper les mêmes contribuables-cotisants et il y aurait une certaine logique à globaliser la mesure de l'effort contributif des indépendants. Toutefois, si l'impôt n'a, par principe, pas de contrepartie directe, tel n'est pas le cas des cotisations sociales, dont certaines conservent un caractère contributif marqué. Il n'est ainsi pas équivalent de payer moins d'impôt sur le revenu et de payer moins de cotisations retraite dans la mesure où les retraites qui en résulteront seront plus faibles. C'est pourquoi, dans les développements qui suivent, les aspects sociaux et fiscaux sont présentés séparément.

A - L'effort fiscal

Fiscalement, le revenu des indépendants⁷² ne peut s'apprécier de manière identique aux salaires. En effet, l'assiette n'est pas constituée par le simple revenu brut de l'exploitation mais par son bénéfice : les charges de l'exploitation ne constituent pas un élément de rémunération du travailleur indépendant et sont, de ce fait, exclues de l'assiette.

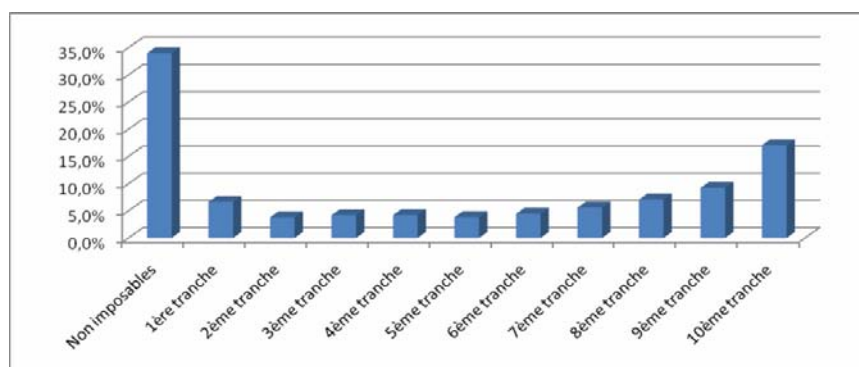
⁷¹ C'est pourquoi la déductibilité a été refusée au cas d'espèce.

⁷² Les gérants de société assujettis à l'impôt sur les sociétés ont toutefois un traitement fiscal similaire à celui des salariés.

On peut toutefois apporter des éléments de comparaison entre l'effort contributif des indépendants en matière d'imposition sur le revenu et celui des travailleurs salariés en comparant les niveaux moyens d'imposition.

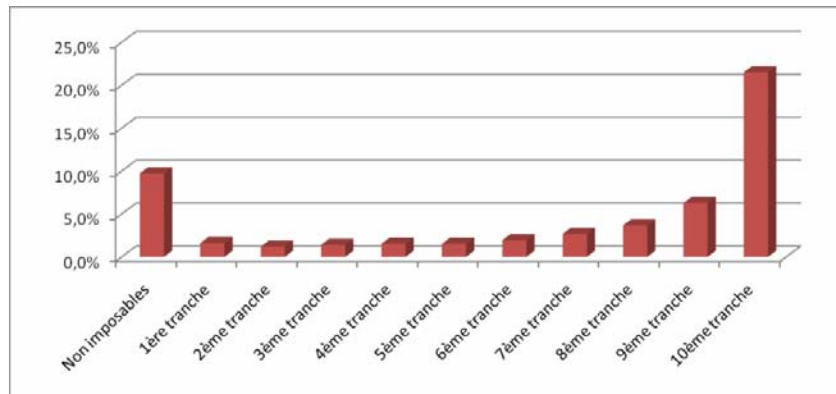
Un premier élément est apporté par la répartition des indépendants dans les déciles de paiement de l'impôt sur le revenu. Les graphiques 6, 7 et 8 présentent ainsi la répartition en pourcentage par tranche de d'impôts nets des assujettis aux BIC, aux BNC et aux BA.

Graphique n°6 : Répartition des BIC par tranche d'impôt net

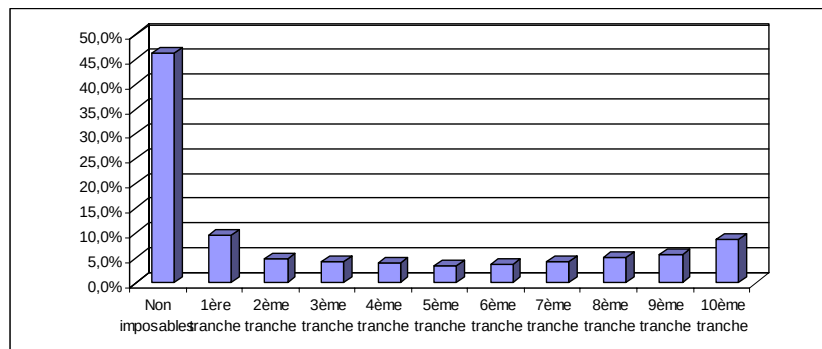


Source : Direction générale des impôts, bureau M2, et calculs du rapporteur.

Note de lecture : 6,6 % des indépendants relevant des régimes BIC paient un impôt sur le revenu correspondant à la première tranche, celle où l'impôt net < -35 euros (l'impôt peut être négatif du fait des crédits d'impôt). La seconde tranche s'arrête à 215 euros, la troisième à 486 euros, la quatrième à 817 euros, la cinquième à 1 128 euros, la sixième à 1 518 euros, la septième à 2 150 euros, la huitième à 3 099 euros et la neuvième à 5 474 euros.

Graphique n°7 : Répartition des BNC par tranche d'impôt net

Source : Direction générale des impôts, bureau M2, et calculs du rapporteur

Graphique n°8 : Répartition des BA par tranche d'impôt net

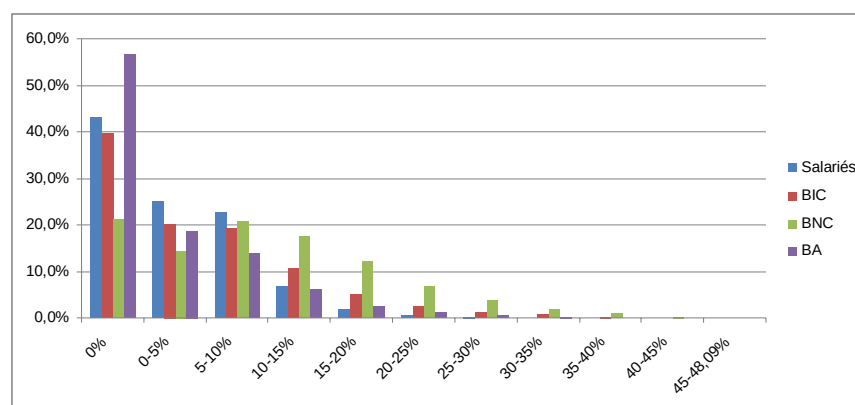
Source : Direction générale des impôts, bureau M2, et calculs du rapporteur

Les trois graphiques montrent des profils très distincts. Malgré une proportion relativement importante de non imposables (9,7 %), les contribuables assujettis aux BNC sont surreprésentés dans les tranches de taux élevés (21,5 % d'entre eux sont imposés dans la dixième tranche) et à l'inverse sous-représentés dans les tranches de taux faibles. La situation des BIC est symétrique : les contribuables qui y sont assujettis sont légèrement surreprésentés dans les catégories à haut revenu (17,1 % dans la dixième tranche), mais plus du tiers d'entre eux est non imposable.

Les exploitants agricoles connaissent un profil qui diffère fortement de celui des BNC et, dans une moindre mesure, des BIC. Ainsi plus de 46 % d'entre eux ne paient pas d'impôt et seule la première tranche d'impôt concentre plus de 9 % des effectifs.

Mais la répartition par décile d'impôt payé ne renseigne pas directement sur l'effort contributif, puisque celui-ci dépend du rapport entre l'impôt payé et le revenu disponible. Il faut pour cela, comparer les taux moyens d'imposition entre les deux catégories de revenus des non-salariés non-agricoles (BIC et BNC) et les travailleurs salariés. Cette comparaison est présentée dans le graphique n°9.

Graphique n°9 : Répartition (en pourcentage) des exploitants soumis aux régimes des BIC, des BNC, des BA et des salariés par taux moyen d'imposition



Source : Direction générale des impôts, bureau M2 et calculs du rapporteur

On observe que les BNC, et dans une moindre mesure les BIC sont particulièrement surreprésentés dans les tranches de taux élevés. À l'inverse, les agriculteurs sont essentiellement présents dans les premières tranches d'imposition. La première conclusion est donc que les travailleurs indépendants non-agricoles fournissent un effort contributif fiscal important.

Cet effort des indépendants, et parmi eux singulièrement des professions libérales, est cohérent avec l'observation faite sur leurs revenus : l'impôt sur le revenu étant un impôt progressif, le taux moyen d'imposition d'une catégorie de la population croît avec les revenus de la catégorie.

Outre son aspect tautologique, cette comparaison présente certaines limites. D'une part, l'assiette des indépendants est très différente du salaire. D'autre part, les entrepreneurs sont soumis à des impôts spécifiques que ne connaissent pas les salariés. Enfin, les données présentées ne prennent pas en compte le cas des travailleurs non-salariés redevables de l'impôt sur les sociétés, dans la mesure où l'administration fiscale considère leurs revenus comme des salaires.

B - L'effort social

Si la comparaison des efforts contributifs en matière fiscale revient pratiquement à comparer les assiettes, celles-ci étant soumises au même impôt, la comparaison en matière sociale retrouve tout son intérêt, mais s'avère également plus complexe. Il est en effet possible de comparer les taux applicables aux différentes catégories de la population, pour savoir qui est le plus mis à contribution. Toutefois, cette comparaison doit se faire au regard des contreparties car les différences de taux peuvent être justifiées par des différences de prestations.

Ainsi, au-delà de la question de l'équité, c'est bien la question de l'équilibre entre cotisations et prestations, c'est-à-dire la question de l'équilibre financier qui est en filigrane de l'analyse de l'effort contributif.

1 - Régime général et régimes des indépendants

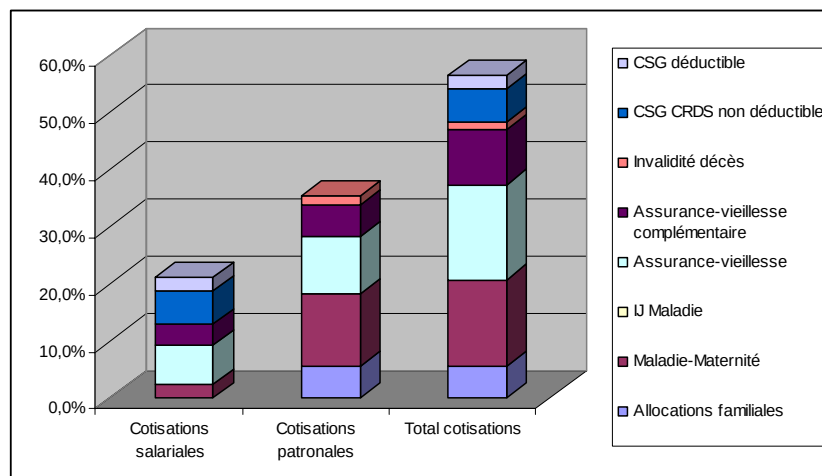
Selon le RSI, « *en régime de croisière, les prélèvements obligatoires sont nettement moins élevés dans les régimes de professions indépendantes, la différence étant d'autant plus forte que la tranche de revenus est élevée*⁷³ ». Les taux de cotisations sont différents entre le régime général et le régime des indépendants (artisans et commerçants).

Tableau n°21 : Taux de prélèvements sociaux du régime général

	Jusqu'au plafond	Entre 1 et 4 plafonds	Entre 4 et 8 plafonds	Au-dessus de 8 plafonds
Cotisations salariales et patronales	57,51%	53,96%	51,70%	31,05%

Source : Régime social des indépendants

⁷³ RSI, *Objectif entreprise 2007*, page 57.

Graphique n° 10 : Taux de prélèvements sociaux du régime général

Source : Régime social des indépendants

Note : Le schéma est fondé sur les taux de cotisation par risque jusqu'au plafond

Tableau n°22 : Taux de prélèvements sociaux des régimes des artisans et des commerçants

	Jusqu'au plafond	Entre 1 et 4 plafonds	Entre 4 et 5 plafonds	Au-dessus de 5 plafonds
Régime des artisans	46,05%	27%	20%	13,40
	Jusqu'au plafond	Entre 1 et 3 plafonds	Entre 3 et 5 plafonds	Au-dessus de 5 plafonds
Régime des commerçants	45,05%	26,50%	20,0%	13,40%

Source : Régime social des indépendants

Toutefois, l'examen de la parité de l'effort contributif doit s'apprécier risque par risque selon que l'assiette des cotisations est ou non corrélée au niveau des prestations.

a) Retraite

La question ne se pose pratiquement pas pour la retraite en raison soit de l'alignement sur le régime général pour le taux, le plafond et les conditions de liquidation de la pension (retraite de base des artisans et commerçants), soit du caractère proportionnel des droits acquis (régimes en points), soit encore de la spécificité du rapport démographique permettant un taux de cotisation plus faible (mais avec une contrepartie en points comme pour les professions libérales). La seule différence en défaveur du régime général tient à la cotisation pour la retraite de base au taux de 1,70 % sur une assiette déplafonnée.

b) Indemnités journalières, maladie et invalidité-décès

L'analyse comparée des prestations offertes par le régime général et les régimes des indépendants en matière de prévoyance et de revenu de remplacement montre que jusqu'au niveau du plafond annuel de la sécurité sociale, la qualité des prestations n'est pas inférieure dans le régime des indépendants. Pour les indemnités journalières maladie (sur une assiette plafonnée à 5 plafonds pour les indépendants et déplafonnée pour le régime général), les conditions d'ouverture des droits et les modalités de calcul du gain journalier⁷⁴ sont plutôt favorables aux indépendants. La durée de versement de l'indemnité journalière est identique dans les deux régimes. Le délai de carence est toutefois supérieur à celui du régime général (7 jours contre 4 dans le régime général).

En matière d'invalidité (cotisation plafonnée), les conditions d'ouverture des droits sont plus favorables dans le régime des indépendants et le gain journalier est identique dans les deux régimes (entre 30 et 50 % du revenu annuel moyen dans la limite de 50 % du plafond annuel).

Les limites de la couverture des risques lourds tiennent à l'absence d'un régime d'accidents de travail et de maladies professionnelles ou à la stricte proportionnalité de l'assiette des cotisations et des prestations. Elles correspondent donc à un effort contributif plus faible. Toutefois, dans le régime général, les salariés peuvent bénéficier de garanties de maintien de salaire définies par les conventions collectives. Cette situation n'existe pas pour les indépendants. On peut faire remarquer que la loi « Madelin » (article 154 bis du code général des impôts) a favorisé par une déductibilité fiscale élevée la souscription de contrats collectifs de retraite ou de prévoyance complémentaire. Certains contrats de garantie de perte de revenu proposent par exemple de faire rentrer les dividendes dans l'assiette de cotisation afin de verser un revenu de remplacement proche du revenu d'activité. La question peut toutefois se poser de savoir si les conditions de déductibilité des versements au titre de l'art. 154 bis sont suffisantes pour favoriser la couverture contre les risques jugés lourds (cf. partie IV).

⁷⁴ L'indemnité journalière maladie d'un travailleur indépendant est comprise entre un maximum égal à 1/720^{ème} du plafond annuel de sécurité sociale et un minimum égal à 1/720^{ème} de 40% du plafond (dans le régime général, l'indemnité journalière minimum est égal à 1/720^{ème} du montant minimum de la pension d'invalidité).

c) Maladie-maternité

Dans ce domaine, l'effort contributif des indépendants est inférieur au régime général (taux plus bas, de l'ordre de 5 points, et assiette plafonnée pour un niveau de prestations quasiment semblable⁷⁵).

Au sein des organisations professionnelles des indépendants, on veut parfois justifier l'écart de taux par une consommation de soins inférieure à celle des salariés. Une étude de l'IRDES sur la consommation de soins des indépendants⁷⁶ montre que ceux-ci (5 % de la population totale) représentent 4,8 % de la dépense totale de soins : 5,5 % en dépense ambulatoire et en pharmacie et 3,4 % en dépense hospitalière. En outre, le taux de non-recours aux soins est plus élevé chez les indépendants : entre 40 et 65 ans, le taux de non-recours pour la population générale est de 9 % (hommes) et 11 % (femmes) alors qu'il est de 17 et 16 % dans le régime des indépendants.

Ces chiffres confirment que la consommation de soins est légèrement inférieure dans le régime des indépendants. Il convient toutefois de s'interroger sur la portée d'une telle justification. Toute la construction du système français d'assurance maladie repose en effet sur le principe d'une solidarité entre malades et bien portants à l'exclusion de toute tarification fondée sur la situation personnelle ou sur la « propension à consommer des soins ». Accepter une différenciation des taux au nom d'un prétendu « non-recours » au soin des indépendants constituerait ainsi une remise en cause des fondements de la sécurité sociale qui n'apparaît pas justifiée par un motif d'intérêt général déterminant.

2 - Entre les non-salariés non-agricoles et les agriculteurs

Dans le cadre du rapport sur le financement de la protection sociale agricole de M. Chadelat, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole a procédé en 2006 à une étude comparative de l'effort contributif des non-salariés agricoles et des non salariés non agricoles, tenant compte des taux, de l'existence d'assiette minimum et des prestations servies.

⁷⁵ Le niveau du revenu de remplacement pour maternité est toutefois inférieur dans le régime des indépendants.

⁷⁶ « Accès aux soins et état de santé des assurés RSI : les enseignements d'une enquête en population générale », Institut de recherche et documentation en économie de la santé, mars 2007.

**Tableau n°23 : Comparaison des taux, de l'assiette des cotisations
et contributions sociales et des prestations (2006)**

	Exploitants agricoles	Non-salariés non agricoles
Taux et Assiette		
Maladie	10,84 % sur la totalité des revenus professionnels assiette minimum de 800 SMIC (6 424 € pour 2006).	6,5 % dont 0,6% dans la limite d'un plafond de sécurité sociale 5,9 % dans la limite de 5 plafonds de sécurité sociale + 0,5 % pour les indemnités journalières pour les artisans et les commerçants (assiette minimum de 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale Cotisation invalidité-décès : 2 % pour les artisans (assiette minimum de 800 SMIC et dans la limite d'un plafond de sécurité sociale 1,5 % pour les commerçants (assiette minimum de 800 SMIC et dans la limite d'un plafond de sécurité sociale).
CSG/CRDS	7,50 % et 0,50 % assiette des revenus professionnels à laquelle sont réintégrées les cotisations personnelles.	7,50 % et 0,50 % assiette des revenus professionnels à laquelle sont réintégrées les cotisations personnelles.
Famille	5,40 % sur la totalité des revenus professionnels.	5,40 % sur la totalité des revenus professionnels mais exonération si le revenu est inférieur à 12 fois la base mensuelle des allocations familiales.
Retraite de base	14,17 % (10,97 en AVA+3,20 en AVI) dans la limite du plafond annuel de la sécurité sociale 1,64 % (AVA) sur l'ensemble des revenus professionnels assiette minimum de 800 SMIC en AVI et de 600 SMIC en AVA.	16,65 % dans la limite d'un plafond de sécurité sociale assiette minimum de 200 SMIC qui permet la validation d'un trimestre.

Prestations		
Maladie	Prestations en nature identiques à celles servies par le régime général. Pas d'indemnités journalières. Pensions d'invalidité réduites par rapport au régime général. Pas de capital décès.	Prestations en nature identiques à celles servies par le régime général. Indemnités journalières (en principe 1/720 ^{ème} du revenu professionnel moyen des 3 dernières années avec un minimum de 40 % du plafond et un maximum au plafond de la sécurité sociale). Pensions d'invalidité et capital décès.
Famille	Prestations identiques à celles servies par le régime général.	Prestations identiques à celles servies par le régime général.
Retraite de base	Composée d'une retraite forfaitaire (au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés) et d'une retraite proportionnelle aux revenus d'activité tenant compte de l'ensemble de la carrière. Le total ne peut dépasser la pension maximum du régime général à carrière complète.	Régime aligné sur le régime général depuis 1973.

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

L'évaluation de la parité des efforts contributifs des indépendants et des agriculteurs conduit la Caisse à distinguer plusieurs niveaux de revenus :

- « pour les revenus inférieurs à 600 SMIC : l'effort contributif des exploitants agricoles apparaît plus fort ;
- pour les revenus compris entre 600 et 1200 SMIC, l'effort contributif des non-salariés non agricoles apparaît plus fort ;
- pour les revenus supérieurs à 40 % du plafond de la sécurité sociale, (environ 1600 SMIC) l'effort des exploitants agricoles apparaît plus fort et nettement plus fort à partir du plafond de la sécurité sociale ».

Au final, il apparaît difficile de tirer des conclusions définitives sur la question de la parité, du fait de sa complexité et de la sensibilité des résultats aux paramètres retenus pour réaliser les calculs⁷⁷. En outre, la comparaison du niveau des prestations ou des taux de cotisations n'épuise pas la question de la parité. Le présent rapport élargit cette approche à l'assiette des cotisations dont proviennent une partie des insuffisances de contributions et procèdent, en complément de l'étude de l'assiette fiscale, à une analyse des distorsions entre assiette fiscale et assiette sociale.

Dans l'appréciation de l'effort contributif, il convient de ne pas omettre que l'activité agricole présente certaines particularités économiques ou culturelles qui distinguent les agriculteurs des autres professions indépendantes et qui peuvent être prises en compte par les règles fiscales et sociales s'appliquant aux agriculteurs.

3 - Au sein du régime social des indépendants

a) Le poids des cotisations minimales

Le principe de cotisations minimales s'explique par la nécessité de freiner les pertes d'assiette dès lors que la base taxable n'est pas un salaire mais un résultat fiscal⁷⁸.

Les cotisations minimales trouvent également leur fondement dans les principes du financement du système de protection sociale en permettant l'acquisition de droits individuels. Ces cotisations minimales dont s'acquittent les travailleurs indépendants sont la contrepartie d'ouverture de droits à la protection sociale en dépit de revenus peu élevés. Ainsi, en matière de vieillesse, la cotisation minimale assure-t-elle la validation d'au moins un trimestre, malgré un revenu très faible. Par ailleurs, en assurance maladie, la cotisation minimale permet de maintenir l'égalité de traitement entre les assurés dans la mesure où existent

⁷⁷ Ainsi, la CCMSA relève que « les assiettes étant de même nature pour les non-salariés, une seule modification a été introduite pour tenir compte du fait que les non-salariés agricoles n'ont pas d'indemnités journalières maladie. En conséquence, les taux de cotisations des non-salariés non agricoles ont été diminués de 0,5 point. L'analyse comparative des prestations concernant les risques invalidité, décès et vieillesse n'a pas été menée. Des études complémentaires seraient donc nécessaires pour être exhaustif sur le sujet ».

⁷⁸ En outre, les cotisations minimales ont également pour but de préserver l'assiette taxable dans un contexte de forte volatilité des revenus. « Seuls 5 % des cotisants ont des revenus relativement stables, c'est-à-dire oscillant entre -1 % et +1 % d'une année sur l'autre. Dans le même temps, un tiers ont des revenus qui baissent de plus de 10 % et un tiers ont des revenus qui augmentent de plus de 10 % » (cf. ACOSS STAT, « Disparités et fortes fluctuations des revenus professionnels des indépendants », n° 13, mars 2004).

également, dans le régime général, des conditions d'ouverture de droits reposant soit sur un montant minimal de revenus soit sur un minimum d'heures de travail. Les cotisations minimales constituent en outre une limite à l'optimisation fiscale et sociale pouvant être recherchée par certains travailleurs indépendants qui peuvent réduire potentiellement leurs revenus grâce à des charges ponctuelles.

Enfin, d'un point de vue économique, les cotisations minimales constituent pour l'entreprise une obligation de rentabilité.

Comme le montre le tableau ci-dessous, plus de 30 % des assurés sociaux dans le régime maladie sont soumis au paiement de la cotisation minimale.

Tableau n°24 : Actifs assurés redevables des cotisations minimales (*)

Nombre d'assurés actifs R<P⁷⁹	Artisans	Commerçants	Professions libérales	Total
2001	126 500	195 525	42 685	364 710
2002	116 618	171 714	39 221	327 553
2003	148 133	215 909	50 351	414 393
2004	151 764	218 189	49 616	419 569
2005	152 183	223 778	52 432	428 393
2006	161 663	240 735	58 467	460 865

Source : Régime social des indépendants

(*) Hors créateurs d'entreprises (ACCRES I et II)

Le dispositif des cotisations minimales est rigoureux en ce que la cotisation exigée est annuelle. Une proratisation est prévue dans des cas limités (activité principale relevant du régime général, activité indépendante occasionnelle ou saisonnière). Dans ce cas, la cotisation est proportionnelle au revenu professionnel.

Le montant de la totalité des cotisations minimales est très élevé lorsque le revenu net est compris entre 0 et 12 874 euros. Le revenu moyen de cette tranche est en effet très légèrement inférieur à 5 000 euros.

⁷⁹ Revenu supérieur au plancher.

Tableau n°25 : Cotisations sociales minimales (régime commercial)

	Assiette	Taux	Montant
Cotisations famille	0 €	5,40 %	0 €
Cotisations maladie	12 874 € (40 % PASS) ⁸⁰	7,20 %	927 €
Invalidité-décès	6 616 € (800 SMIC)	1,30 %	86 €
Retraite base	1 654 € (200 SMIC)	16,65 %	275 €
Retraite complémentaire	1 654 €	6,50 %	108 €
CSG/CRDS (déductible et non déductible)	0 €	2,90 % et 5,10 %	0 €
Total			1 396 €

Source : rapporteur

L'effet de ce dispositif devrait toutefois être atténué par la mise en place au 1^{er} janvier 2008 du « bouclier social » prévu par l'article 53 de la loi du 5 mars 2007⁸¹. En effet, pour les travailleurs indépendants soumis au régime de la micro entreprise⁸², les cotisations sociales font l'objet d'une exonération (compensée par l'Etat) égale à la différence, si elle est positive, entre le total des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables et 14 % du chiffre d'affaires des entreprises dont le CA est inférieur ou égal à 76 300 euros (activités de commerce) et 24,6 % des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 27 000 euros (hors commerce).

⁸⁰ Plancher annuel de la sécurité sociale.

⁸¹ Bien que l'objet de ce dispositif ne soit pas directement de diminuer par principe le poids des cotisations minimales. En effet, l'exposé des motifs de la loi indique que la raison d'être du « bouclier social » n'est pas de remettre en cause les règles existantes « qui sont tout à fait justifiées au regard des modalités de détermination de l'assiette des cotisations sociales des travailleurs indépendants et des droits dont elles sont la contrepartie » mais d'éviter que les cotisations minimales au cours des premières années d'activité ne constituent un frein à l'initiative et n'encouragent la non-déclaration des revenus.

⁸² Pour les entreprises individuelles (BIC) dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 76 000 € HT (activité commerciale) ou 27 000 euros HT (prestataires de service), l'assiette fiscale forfaitaire est constituée du CA avec un abattement de 68 % (commerçants) ou 45 % (prestataires). Pour les BNC (CA inférieur ou égal à 27 000 euros), l'assiette fiscale est constituée du CA avec un abattement de 25 % (avec un minimum de 250 euros). L'assiette sociale est identique à l'assiette fiscale.

La première estimation effectuée par le RSI (sur la base d'une hypothèse de suppression pure et simple des cotisations minimales⁸³) montre que ce dispositif diminuera de manière importante le poids des cotisations minimales pour l'ensemble des cotisants. En effet, le chiffre aboutit à une diminution de cotisations de l'ordre de 160 millions d'euros en 2008⁸⁴. Il est à mettre en rapport avec le surcroît de cotisations lié à l'assiette minimale : 215,8 millions d'euros en 2006 (sur revenus 2004). La différence tient au fait que les sociétés sont exclues du dispositif. Ce dernier pourrait avoir pour effet d'exonérer les micro entreprises au-delà des cotisations minimales⁸⁵ tout en maintenant celles-ci pour certains dirigeants de sociétés.

b) Des prélèvements dégressifs

Ces cotisations conduisent à ce que le taux de pression sociale soit le plus fort pour les revenus faibles et à l'inverse, comme le montre le tableau ci-après, diminue au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des revenus.

⁸³ Il s'agit d'une hypothèse minimaliste. Le « bouclier social » peut avoir pour effets de concerner des cotisants dont le revenu pris pour assiette est supérieur à 40 % du plafond de sécurité sociale.

⁸⁴ Base : revenus 2006 et cotisations forfaitaires pour les créateurs d'entreprises+régularisation des cotisations appelées en 2007 sur revenus 2005.

⁸⁵ Dans ce cas, le niveau des cotisations sociales diminuerait pour une micro entreprise dont le revenu taxable serait supérieur à 40 % du plafond de sécurité sociale.

**Tableau n°26 : Taux de prélèvement par tranches de plafonds
(régime commercial)**

Cotisations	Revenu inférieur à 800 SMIC (6 616)	Revenu inférieur à 40% du plafond (assiette forfaitaire)	Jusqu'au plafond	De 1 à 3 plafonds	De 3 à 5 plafonds	> 5 plafonds
Allocations familiales	5,40% (si revenu >4 336 €)	5,40% (si revenu > 4 336€)	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%
Maladie -maternité	6,50% (sur 12 874 € = 837 €)	6,50 % (sur 12 874 €)	6,50%	5,9%	5,9%	Néant
IJ maladie	0,70% (sur 12 874 € = 90 €)	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	Néant
Assurance vieillesse base	16,65 % (sur 800 SMIC)	16,65 %	16,65%	Néant	Néant	Néant
Assurance vieillesse complément.	6,50%	6,50 %	6,50%	6,50%	Néant	Néant
Invalidité-décès	1,30%	1,30%	1,30%	Néant	Néant	Néant
CSG et CRDS non déductibles	2,90%	2,90%	2,90%	2,90%	2,90%	2,90%
CSG déductible	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%
Total ⁸⁶	46,3% ⁸⁷	45,05%	45,05%	26,50%	20,00%	13,40%

Source : rapporteur

⁸⁶ Les totaux pour le régime artisanal sont : 46,05 %, 27 %, 20 %, 13,40 %. Le taux pour la retraite complémentaire des artisans est de 7 % et pour l'invalidité-décès de 1,80 %.

⁸⁷ En raison de l'assiette forfaitaire maladie/IJ, le taux de prélèvement est de 46,30 %.

Cette situation résulte également d'un plafonnement de l'assiette plus fort que dans le cadre du régime général. En outre, contrairement à l'ensemble des autres régimes de sécurité sociale, la cotisation maladie-maternité est plafonnée. L'application de deux taux (6,50 % dans la limite du plafond et 5,9 % entre un et cinq plafonds) rend cette cotisation dégressive⁸⁸.

Comme le montre le tableau ci-après, l'existence d'une assiette minimale et maximale conduit à majorer l'assiette de prélèvement des plus bas revenus et à minorer l'assiette de prélèvement des plus hauts revenus.

Tableau n°27 : Répartition des revenus, de l'assiette et des cotisations (cotisations maladie 2004)

Tranches de revenus	% des revenus	% de l'assiette	% des cotisations
0-plancher (1 2427 €)	5,9 %	14,9 %	14,7 %
> 5 plafonds	18,3 %	10,6 %	10,1 %

Pour les revenus inférieurs au plancher, l'assiette minimale aboutit à plus que doubler l'assiette qui aurait résulté strictement des revenus déclarés. A l'inverse, plus de 40 % des revenus supérieurs à cinq fois le plafond sont exclus de l'assiette. Le taux de cotisation maladie pour les revenus supérieurs à cinq plafonds est ainsi de 3,4 % si on rapporte le produit des cotisations à la totalité du revenu et 5,9 % si on rapporte les cotisations à la seule assiette taxable.

En 2004, en appliquant le taux moyen réel (6,3 %), le gain de cotisations résultant de l'assiette minimale serait de 215,8 millions d'euros. La perte de cotisations résultant de l'assiette maximale serait de 186 millions d'euros.

C - La question du financement des régimes

Derrière la question de l'effort contributif en matière sociale se pose celle du financement des régimes. En effet, l'importance de l'effort contributif apparaît une condition nécessaire à l'équilibre financier pérenne d'un régime de protection sociale. A cet égard, il faut distinguer le régime des "non-non" de celui des agriculteurs.

⁸⁸ Le montant de la cotisation maladie représente 6,3 % du montant total des revenus déclarés (pourcentage stable en 2004 et 2005). Le taux réel est donc inférieur de 0,2 point au taux de 6,5 %.

1 - Le financement des régimes sociaux des non-salariés non-agricoles

Il convient ici de distinguer trois ensembles : le régime maladie et les régimes de retraite de base des artisans et commerçants ; les régimes complémentaires et invalidité-décès des artisans et commerçants ; le régime de retraite de base et complémentaires des professions libérales (y compris les avocats). Ce classement reflète la situation financière de ces régimes.

a) Le régime maladie et le régime de base des artisans et commerçants

L'équilibre financier de ces régimes est rendu possible par l'affectation d'une fraction de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S).

Tableau n°28 : Régime maladie (en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)
Résultat net	-286,5	-92,3	-160,4	+309,4	236,5	207,1
Résultat net avant C3S	-990	-1 000	-1 648,7	-1 625,9	-1 600	-1 792,9

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Tableau n°29 : Régime des artisans

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)
Résultat net	-71,9	-76,8	38,9	32	55,7	26,1
Résultat net avant C3S	- 393,4	-335,8	-450,3	-483,5	-648	-692

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Tableau n°30 : Régime des commerçants

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)
Résultat net	63,6	-650	-12,2	-44,6	79,2	50,9
Résultat net avant C3S	-793,6	-568,8(*)	-679,8	-818,9	-770	-809

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

(*)Régularisation du trop perçu de la C3S sur les années antérieures (produit négatif).

En 2005, le produit de C3S a représenté 22,2 % des charges techniques du régime maladie, 18,5 % dans le régime des artisans et 24 % dans le régime des commerçants. En outre, pour les régimes des artisans et commerçants, 22 % des produits sont issus de la compensation démographique. Pour les trois régimes, le produit de la C3S est croissant. Dans le même temps, le reliquat de C3S destiné à abonder le fonds de solidarité vieillesse (qui finance les cotisations au titre des périodes de chômage et certains avantages et allocations de retraite non contributifs) a fortement diminué en 2005 (200 millions d'euros) et 2006 (240 millions d'euros), non seulement par rapport à 2004 (1,3 milliard d'euros) et à 2003 (921,5 millions d'euros), mais aussi par rapport à 2002 (566,6 millions d'euros), à 2001 (551,4 millions d'euros) et à 2000 (622,8 millions d'euros).

b) Les régimes complémentaires des artisans et commerçants

Ces régimes sont exclusivement financés par des cotisations sociales. Afin de parvenir à l'équilibre, ils peuvent avoir recours au relèvement des taux et/ou à la réduction du taux de rendement (rapport entre la valeur du point et son prix). Le régime des artisans a ainsi dû relever le taux de cotisations (passant de 6 % en 2002 à 7 % en 2006) et geler la valeur du point entre 2002 et 2005. Le taux de cotisations dans le régime des commerçants a presque doublé entre 2004 (3,5 %) et 2007 (6,5 %).

c) Les régimes des professions libérales

En raison de rapports démographiques très favorables, ces régimes connaissent une situation financière satisfaisante. Toutefois, le régime de base de la CNAVPL est confronté depuis 2006 à une hausse des charges de pensions. Le résultat net est positif au prix d'une augmentation sur ces dernières années des cotisations supérieure à l'augmentation de la prestation moyenne de droit direct. Ce régime a également des charges de compensation démographique élevées (36 % de ses charges techniques en 2005). A partir de 2010, le solde technique du régime de base serait insuffisant pour couvrir les charges de compensation. En outre, il est confronté à l'affiliation massive de professions libérales non réglementées (40 000 entrées par an), regroupées au sein de la CIPAV⁸⁹, dont les revenus sont faibles et pour lesquelles la cotisation minimale (1 000 euros) ne couvre pas la charge de compensation par tête (1 600 euros). Enfin, on rappellera les initiatives prises par plusieurs

⁸⁹ Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse.

caisses de retraite pour assujettir les dirigeants rattachés au régime général et pour intégrer les dividendes dans l'assiette sociale.

2 - Le financement des régimes agricoles par ses ressortissants

Le régime agricole ne parvient à couvrir avec le produit des cotisations sociales agricoles qu'une part limitée du financement des prestations. De ce fait une contribution « extérieure » est nécessaire à l'équilibre du régime des non-salariés agricoles.

Le régime des exploitants agricoles bénéficie de quatre sources de financement : des recettes contributives (cotisations et CSG), des impôts et taxes affectés, des transferts en provenance de la compensation et, le cas échéant, une subvention budgétaire. En 2006, l'ensemble des recettes contributives ont représenté 19,0 % du total des produits techniques (et les seules cotisations des exploitants 13,2 %), les impôts et taxes 33,4 %, les transferts entre organismes 38,5 % et les divers produits et provisions 14,9 %.

Tableau n°31 : Evolution et structure des recettes contributives du régime des exploitants agricoles 2004 – 2006

	2004	2005	Prévisions 2006	2005/2004	2006/2005
Cotisations totales	2 034,8	2 110,0	2 000,0	3,7	- 5,2
dont :					
- maladie.....	773,9	742,7	730,2	- 4,0	- 1,7
- vieillesse.....	1 028,1	1 151,9	1 059,3	12,0	- 8,0
CSG	893,4	926,3	952,9	3,7	2,9
Total contributif	2 928,2	3 036,3	2 952,9	3,7	- 2,8
Total des produits techniques	16 229,9	15 984,9	17 277,9	- 1,5	+ 8,1
Part du contributif dans le total des produits techniques	18,0	19,0	17,1	/	/

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006

III - L'optimisation

Les mécanismes d'optimisation jouent un rôle important dans la dynamique des prélèvements obligatoires et constituent souvent un élément décisif dans l'élaboration des politiques publiques. Distincte de la fraude, qui présente un caractère délictuel, l'optimisation consiste à minimiser le prélèvement que l'on doit payer en utilisant les différents dispositifs légaux.

A ce titre, il faut remarquer que, compte tenu de la différence des efforts contributifs en matière sociale, le choix du régime des indépendants peut constituer la première forme d'optimisation. Les rémunérations des gérants de SARL et de SELARL peuvent en effet être assujetties aux cotisations sociales de l'un ou l'autre des deux régimes selon un critère, le caractère majoritaire de la gérance, dont l'appréciation est aujourd'hui très libérale. C'est toutefois un autre type d'arbitrage, celui qui est effectué entre la rémunération et les dividendes, qui concentre aujourd'hui les débats les plus vifs.

A - L'arbitrage rémunération/dividendes

Parmi tous les choix que peuvent faire les indépendants pour optimiser leur niveau de prélèvements, l'arbitrage impôt sur les sociétés/impôt sur le revenu et son corollaire, l'arbitrage rémunération/dividendes permet d'optimiser le revenu disponible.

1 - Les conditions du choix

Les bénéfices réalisés par les indépendants peuvent être frappés alternativement de deux impôts : l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS). En théorie, l'impôt sur le revenu s'impose aux sociétés de personnes et l'IS aux sociétés de capitaux et c'est donc le choix de la forme juridique qui détermine la nature de l'impôt. La réalité du droit positif est toutefois un peu différente et certaines formes juridiques permettent à l'exploitant de choisir son mode d'imposition, ce qui constitue un cas singulier au sein de l'OCDE (voir encadré ci-dessous).

Encadré n°8 : L'option IR/IS aux Etats-Unis

La possibilité d'opter entre l'IR et l'IS telle qu'elle existe en France ne se retrouve pratiquement qu'aux Etats-Unis. Le droit américain des sociétés offrant de multiples choix en matière d'organisation, il est possible d'exploiter une entreprise individuelle sous forme de société unipersonnelle. Le droit fiscal étant, lui aussi, très souple, le contribuable peut, même quand il choisit d'exercer sa profession sous une forme sociale, opter pour être imposé directement à l'impôt sur le revenu en tant que personne physique. Des limites sont toutefois posées.

Ainsi, les bénéfices des sociétés qui exercent une activité libérale et dont la quasi-totalité du capital est détenu par la ou les personnes qui fournissent effectivement les services (sociétés personnelles de services) sont uniformément imposés au taux de 35 %. Ce dispositif a notamment pour objectif d'éviter que le choix d'une imposition en tant que société ait pour principal objet de bénéficier d'un barème dont la progressivité est moindre pour certaines tranches de revenus.

Source : Direction de la législation fiscale, bureau E2

Toute option entraîne des conséquences sur la charge fiscale et sociale supportée par le contribuable cotisant. Exercer une option est ainsi la première forme d'optimisation. Or, les possibilités de choisir son régime fiscal sont largement ouvertes dans la législation française et induisent une forte complexité des régimes d'imposition comme le montre le tableau suivant.

Tableau n°32 : Nature de l'imposition selon le statut de l'entreprise⁹⁰

Statut	Nature de l'imposition par défaut	Imposition pour laquelle peut opter l'entreprise
Personne physique (entreprise individuelle sans personnalité juridique distincte)	IR	Pas d'option possible
EURL	IR	IS (*)
Société en nom collectif	IR	IS (*)
Société en commandite simple	IR	IS
GIP (art. 239 quater B) et GIE (art. 239 quater)	IR	Pas d'option possible
Société civile professionnelle	IR	IS (*)
Sociétés civiles de construction vente	IR	Pas d'option possible
Société civile de moyens (art. 239 quater A du CGI)	IR	Pas d'option possible
SCPI	IR	Pas d'option possible
Sociétés immobilières de copropriété	IR	Pas d'option possible
Copropriété de chevaux de course	IR	IS
Sociétés de copropriétaires de navires	IR	Pas d'option possible
SARL	IS	Pas d'option possible
SARL de famille	IS	IR (**)
SELARL	IS	Pas d'option possible
SELARL de famille	IS	Pas d'option possible
Société par action simplifiée	IS	Pas d'option possible
Société par action simplifiée unipersonnelle	IS	Pas d'option possible

Source : Régime social des indépendants et rapporteur

(*) Option irrévocable

(**) Option révocable

⁹⁰ Les exploitations agricoles, EARL, groupements forestiers et groupements agricoles d'exploitation en commun sont présentés dans le rapport particulier consacré aux prélèvements obligatoires des agriculteurs.

Pour chaque forme juridique de l'entreprise, il est prévu par défaut un type d'imposition, par l'exemple l'IR pour l'EURL ou l'IS pour les SARL. Dans certains cas l'option pour l'autre impôt est possible (cas de l'EURL) alors qu'elle est exclue pour certaines catégories (par exemple les SARL).

Lorsque celles-ci sont possibles, les règles relatives aux options ne sont pas symétriques. L'option pour l'impôt sur le revenu (cas des SARL de famille) est en effet toujours révocable alors que celle pour l'IS (EURL, SNC et SCP) ne l'est jamais : le choix de l'impôt sur les sociétés est définitif. Pour l'année 2005, l'impôt sur le revenu acquitté par les travailleurs indépendants non agricoles s'est élevé à 14,1 milliards d'euros.

2 - Les réformes de l'impôt sur les sociétés et de l'imposition des dividendes

La loi de finances pour 2004 a modifié les règles relatives au taux de l'impôt sur les sociétés pour les petites et moyennes entreprises. Pour toutes les sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7 630 000 euros et dont le capital est détenu à plus de 75 % par des personnes physiques ou par des sociétés qui satisfont à ces mêmes conditions, l'imposition se fait par tranche.

Pour ces entreprises, la quote-part du résultat inférieure à 38 120 euros indépendamment de sa distribution ou de sa mise en réserve, se voit appliquer un taux de 15 %, tandis que la part des bénéfices excédant ce plafond est imposé au taux normal de 33,3 %⁹¹. La coïncidence de deux taux différents et d'une possibilité de choix constitue ainsi un schéma particulièrement favorable aux mécanismes d'optimisation.

En outre, le régime d'imposition des dividendes a été modifié par la loi de finances pour 2008 qui a généralisé la possibilité d'opter pour un prélèvement libératoire. En cas d'exercice de cette option par le contribuable, les dividendes qu'il perçoit seront imposés au taux forfaitaire de 18 %. Cette nouvelle option se révèle ainsi un outil d'optimisation efficace pour les contribuables imposés au taux marginal de 40 %.

⁹¹ Le taux de 15 % avait été mis en place en 2000 (pour les exercices postérieurs à 2001) mais à la condition que le résultat soit maintenu en réserve pendant une durée de cinq ans.

3 - L'optimisation rémunération/dividendes

Lorsqu'un contribuable a choisi d'être imposé à l'impôt sur les sociétés, celle-ci va lui procurer deux types de revenus : la rémunération et les dividendes. Pour un chiffre d'affaires donné, plus la rémunération du dirigeant sera élevée, plus les dividendes distribués seront faibles, et réciproquement.

Compte tenu des règles de taux applicables, le contribuable qui cherche à maximiser son revenu disponible après impôts se retrouve confronté à un problème d'optimisation sous contrainte. La direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) a ainsi procédé à plusieurs simulations autour de cas-type en retenant deux hypothèses alternatives :

- les charges de retraite sont considérées comme des prélèvements ;
- les charges de retraite sont considérées comme des revenus différés.

L'étude de ces deux types de profil permet de résoudre la difficulté soulevée lors de la comparaison des efforts contributifs. Il n'existe en effet pas de réponse univoque à la question de savoir si l'effort contributif d'une personne est plus important lorsqu'elle paie des prélèvements plus élevés en contrepartie de prestations plus élevées. Les résultats des simulations dans le cas d'un gérant majoritaire, affilié par conséquent au régime social des indépendants sont présentés ci-après.

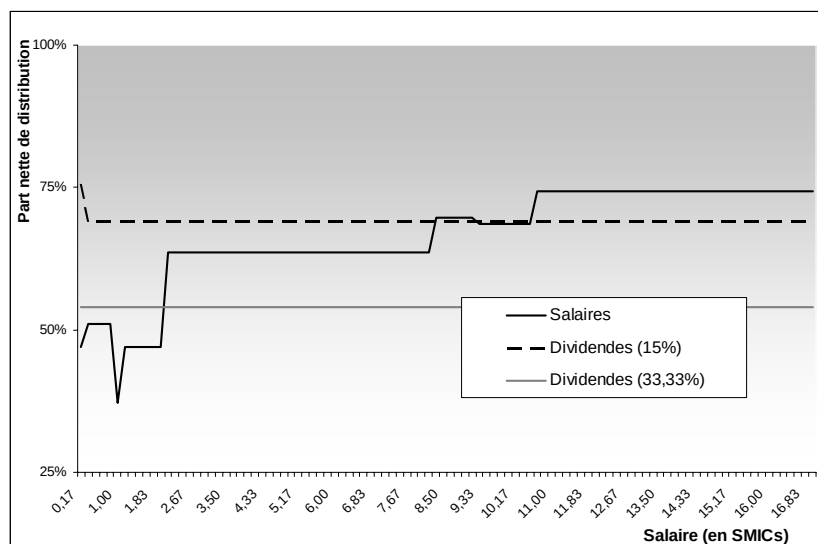
a) Indépendants considérant les charges de retraite comme des prélèvements

Pour chaque niveau de rémunération et pour chaque niveau de taxation marginale du revenu, on peut estimer le taux marginal de distribution appliqué aux salaires ou dividendes⁹². Ce taux marginal de distribution est, pour chaque euro supplémentaire dépensé par l'entreprise en direction de son actionnaire gestionnaire, la part qui parvient, nette de tous prélèvements obligatoires, effectivement sous forme de revenu disponible pour cet actionnaire gestionnaire.

Les résultats des simulations effectuées par la DGTPE pour des taux marginaux d'imposition de 14 % et de 30 % sont présentés ci-dessous.

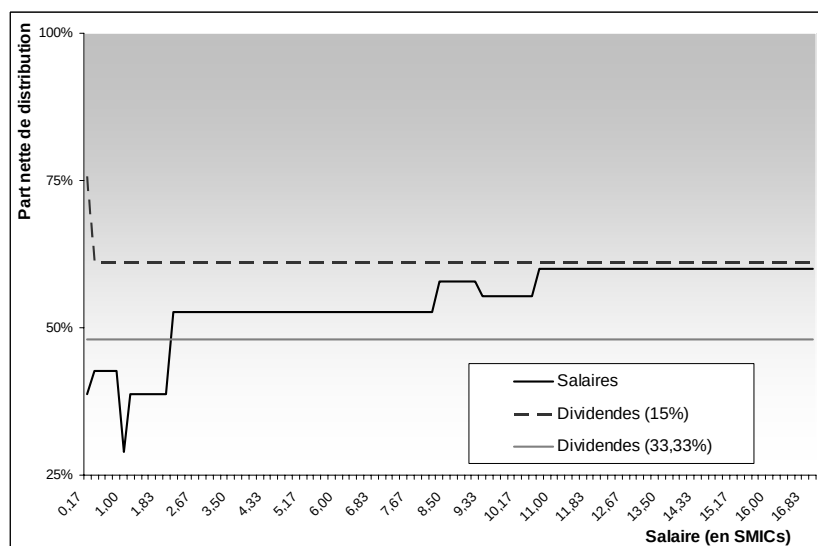
⁹² Bien entendu, certaines configurations sont plus probables que d'autres. Ainsi, il n'est guère possible d'être imposé à 0 % en marginal avec une rémunération salariale de 8 SMIC. En revanche, compte-tenu de la familiarisation de l'impôt sur le revenu, il est tout à fait possible d'être imposé à 40 % avec des revenus individuels faibles.

Graphique n°11 : Taux marginal de distribution pour un taux marginal d'IR de 14%



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

Graphique n°12 : Taux marginal de distribution pour un taux marginal d'IR de 30%



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

Selon les analyses de la DGTPE, les indépendants considérant les cotisations de retraite comme des prélèvements ont intérêt à soumettre leur société à l'IS, pour se verser des dividendes taxés à 15 %, qui sont plus avantageux que le salaire (la part nette de distribution, sur les graphiques, est systématiquement plus élevée pour les dividendes taxés à 15 % que pour les salaires).

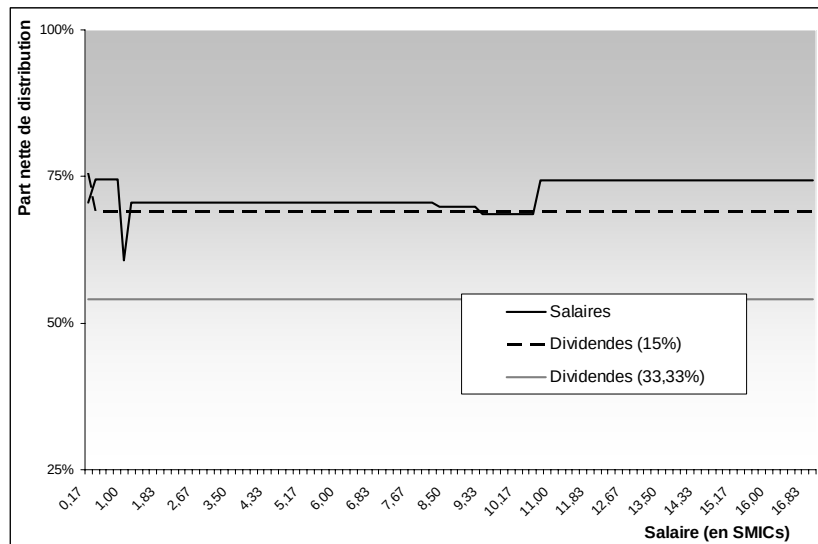
En pratique, l'optimum consiste à d'abord se verser en salaire 40 % du plafond de sécurité sociale, soit un peu moins d'un SMIC, pour accéder à la protection sociale (ce niveau correspond au plancher de cotisations sociales).

La suite de la distribution dépend de la quantité de bénéfice brut restant. En effet, les cotisations sociales des indépendants sont pour partie plafonnées à 2 SMIC (soit le plafond de la sécurité sociale), ce qui rend les salaires compétitifs pour les rémunérations élevées. Si le bénéfice brut restant est en deçà ou aux alentours de deux SMIC, il est alors préférable de se le distribuer sous forme de dividende taxé à 33 % ; si la rémunération dépasse nettement deux SMIC, il est en revanche préférable de se le verser sous forme de salaires.

b) Cas des indépendants considérant les charges de retraite comme un revenu différé

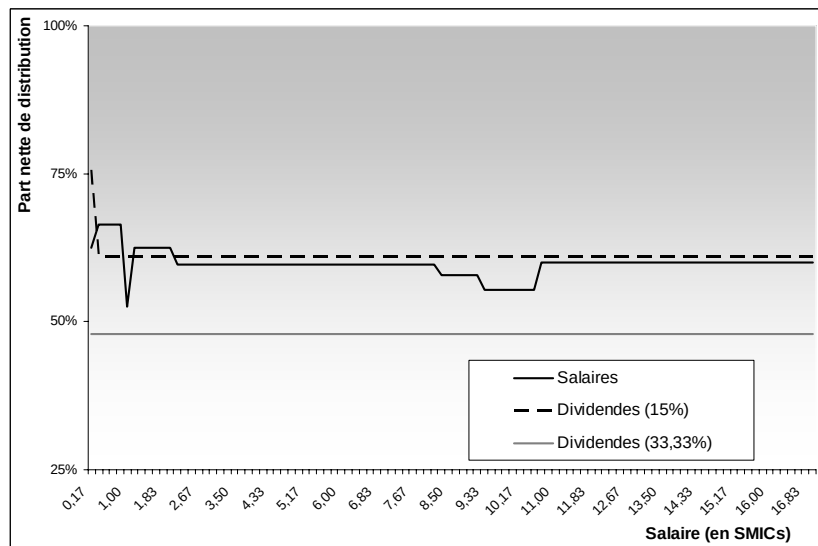
Le principal changement que la nouvelle hypothèse sur les retraites introduit réside dans l'absence des cotisations de retraites dans les charges soustraites au revenu disponible. Les taux marginaux de distribution pour les taux marginaux d'IR de 14 % et de 30 % sont présentés dans les graphiques ci-dessous.

Graphique n°13 : Taux marginal de distribution pour un taux marginal d'IR de 14%



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

Graphique n°14 : Taux marginal de distribution pour un taux marginal d'IR de 30%



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

Dans le cas où les cotisations de retraite sont considérées comme un revenu différé, la rémunération sous forme de dividendes est beaucoup moins compétitive pour les indépendants.

Si leur revenu, ainsi que celui des autres membres de leur foyer fiscal, sont tels qu'ils sont taxés au taux marginal de 14 % ou moins, ils ont intérêt à se rémunérer uniquement en salaires, c'est-à-dire qu'ils ont intérêt à placer leur entreprise en régime de l'IR. En effet, ce régime revient à se verser l'intégralité du revenu de l'entreprise sous forme de BNC ou de BIC, qui sont soumis aux mêmes prélèvements obligatoires que les salaires pour les indépendants majoritaires.

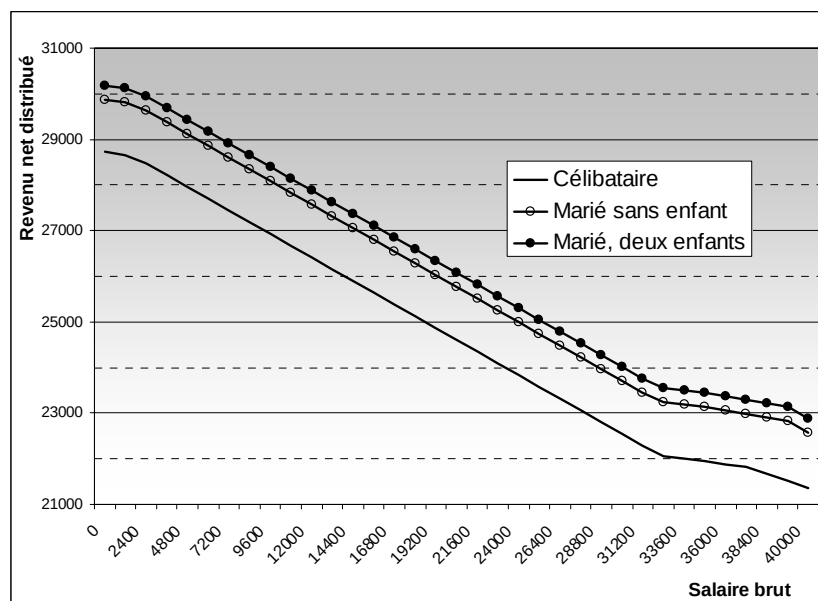
Si le taux marginal d'imposition du revenu est supérieur ou égal à 30 %, ils ont intérêt à d'abord se verser les dividendes issus de bénéfices taxés au taux réduit d'IS de 15 %, puis à compléter leur rémunération avec des salaires, les dividendes issus de bénéfices taxés à 33 % étant moins intéressants que ces derniers.

c) Synthèse : deux cas-types

Si la présentation des taux marginaux de distribution permet d'analyser l'impact du système pour l'ensemble des rémunérations, elle ne permet d'appréhender directement l'impact d'un arbitrage rémunération/dividendes. Pour cela, la DGTPE a étudié quelques « cas-types » représentatifs de situations dans lesquelles l'arbitrage peut trouver à s'opérer.

1^{er} cas-type : Une EURL réalisant un bénéfice brut annuel de 40 000 euros dans un foyer sans autre source de revenu. On fait ici l'hypothèse que les cotisations de retraite ne sont pas valorisées, c'est-à-dire qu'elles sont considérées comme des prélèvements. Le revenu disponible en fonction des dividendes versés est présenté dans le graphique qui suit.

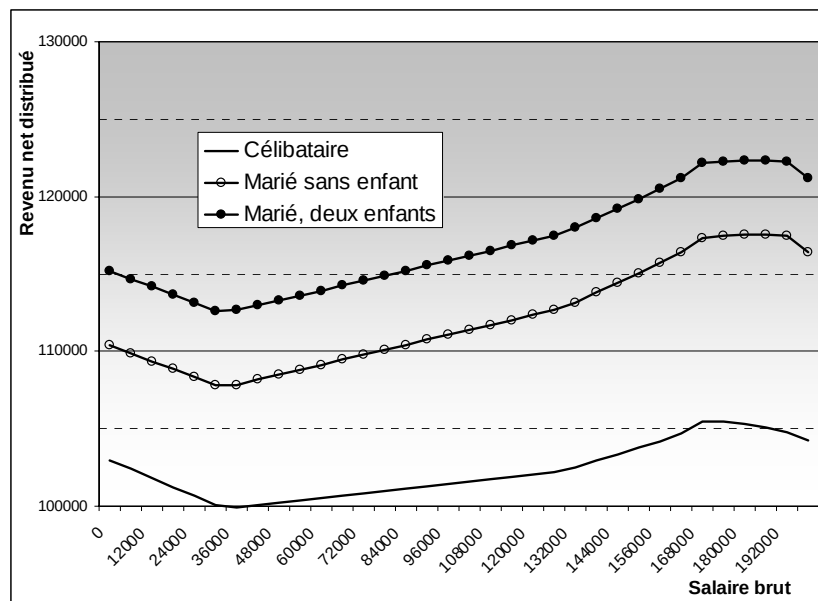
Graphique n°15 : EURL réalisant un bénéfice brut annuel de 40 000 €



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

On constate que si l'indépendant ne valorise pas les cotisations de retraite, il a intérêt à ne se verser pratiquement que des dividendes (la situation serait toutefois inversée dans le cas où les cotisations de retraite seraient valorisées comme un salaire différé).

2^{ème} cas type : EURL réalisant 200 000 euros de bénéfice brut. Avec les mêmes hypothèses que dans le premier cas-type, on obtient le graphique suivant.

Graphique n°16 : EURL réalisant un bénéfice brut annuel de 200 000 €

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

On retrouve à nouveau les résultats précédemment décrits. L'indépendant a ainsi intérêt à se verser sous forme de dividendes le bénéfice taxé au taux réduit de l'IS, soit 38 210 euros de bénéfices, le reste sous forme de salaires. Il est à noter que pour les couples, la courbe du gain est très plate entre un dividende versé de 38 210 euros et un dividende versé de 6 000 euros, ce dernier étant celui qui profite à plein des abattements et est ainsi taxé à l'IR de manière négative (seulement le crédit d'impôt de 230 euros).

d) Conclusion

Les simulations de la DGTPE montrent que les arbitrages rémunérations/dividendes dépendent fortement du niveau de revenu mais aussi de la perception des prélèvements sociaux. En tout état de cause, la distribution de dividendes, dans des proportions variables apparaît toujours plus intéressante que la seule rétribution par un salaire. Ce constat constitue un des éléments d'explication du développement de la forme sociétaire en France qui apparaît difficile à quantifier.

Dans tous les cas, le versement d'un SMIC en salaire apparaît optimal, car ce niveau de salaire correspond au plancher de cotisations pour bénéficier de la protection sociale (régime général et indépendants). Lorsque le gestionnaire valorise les cotisations de retraite comme un revenu différé, le versement d'un SMIC en salaire est même optimal, indépendamment du plancher de cotisations.

Ensuite, dans la grande majorité des cas, il est optimal de se verser du dividende, taxé à 15 % (soit dans la limite de 38 210 euros de bénéfice). La seule exception concerne les actionnaires majoritaires qui valorisent les cotisations de retraite comme un revenu différé et dont le taux d'imposition marginal est inférieur ou égal à 14 %.

Enfin, le reste est payé sous forme de salaire ou sous forme de dividende, selon les cas. Le passage au prélèvement forfaitaire libératoire peut modifier cet équilibre, pour les hauts revenus.

Ces résultats sont valables dans le cas où l'actionnaire gestionnaire perçoit, ou valorise, 100 % des dividendes versés. S'il perçoit une part plus faible des dividendes, il a mécaniquement intérêt à se verser davantage de salaire. Dans le cas extrême d'un actionnaire gestionnaire minoritaire ne valorisant pas les cotisations retraite comme un revenu différé, taxé au taux marginal de 40 %, et profitant donc du prélèvement forfaitaire libératoire, l'actionnaire gestionnaire préférera les dividendes, mêmes taxés à 33 %, tant que sa part reste supérieure à 75 % (la part du gestionnaire dans l'actionnariat s'entend de manière large. Dans une entreprise détenue par trois associés de productivité comparable, l'optimisation sera en tous points comparables à une entreprise détenue à 100% par un actionnaire unique).

Enfin, le bouclier fiscal, introduit par la loi de finances pour 2007 et modifié par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat peut également jouer un rôle déterminant. Selon les dispositions de l'article 1^{er} du code général des impôts, les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 50 % de ses revenus. Lorsque le contribuable possède des revenus faibles

(relativement à son patrimoine), ce bouclier fiscal revient donc à fixer à 50% son taux d'imposition marginal, quel que soit le type de revenu additionnel. Mais le versement de dividendes est en fait nettement plus profitable que le versement de salaires, car les revenus pris en compte pour le calcul du bouclier sont, pour les dividendes, après abattement de 40%⁹³.

Au-delà de ces aspects qualitatifs, la connaissance des enjeux financiers liés à l'optimisation apparaît très lacunaire. Il n'est ainsi pas possible à la direction générale des impôts de mesurer avec précision le montant des dividendes professionnels déclarés par les associés gérants pour les comparer avec leurs salaires (cf. l'encadré n°8). Ce type de mesure serait pourtant essentiel à l'appréhension d'un phénomène potentiellement important et susceptible d'évolutions rapides.

4 - Les conséquences sociales de l'arbitrage rémunération/dividendes

Le choix opéré en matière de répartition du résultat entre la rémunération et les dividendes n'a pas qu'un impact fiscal. Du fait de la proximité des assiettes, cet arbitrage a également des conséquences sur les cotisations sociales.

Depuis quelques années, trois caisses de retraite de professions libérales réglementées⁹⁴ ont décidé de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales les dividendes perçus par les avocats, médecins, chirurgiens-dentistes ayant opté pour l'organisation de leur activité sous forme de société d'exercice libéral soumise à l'impôt sur les sociétés⁹⁵.

⁹³ Ce qui de facto porte le bouclier fiscal à 30% du revenu pour les dividendes.

⁹⁴ Caisse nationale des barreaux français (CNBF), caisse d'assurance retraite des médecins français (CARMF), caisse d'assurance retraite des chirurgiens-dentistes (CARCD).

⁹⁵ La CNBF a initié le mouvement (dès la création des SEL), rejointe par la CARCD (en 2002) et la CARMF (en 2005, après avoir décidé dans un premier temps de ne pas suivre la position de la CNBF).

Constatant en effet l'augmentation de cette forme sociétaire et la part croissante de dividendes dans les revenus de ces professions (notamment pour les avocats), ces caisses ont considéré que ce type de revenu entrerait dans l'assiette des cotisations sociales définie à l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale qui dispose que « le revenu professionnel pris en compte est celui retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu » avant les déductions, abattements et exonérations mentionnés aux divers articles du code général des impôts.

En outre, ces caisses, s'appuyant sur une jurisprudence de la Cour de cassation⁹⁶ selon laquelle l'inclusion d'une rémunération dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale n'est pas liée à la catégorie de revenus à laquelle est rattachée cette rémunération sur le plan fiscal, n'ont pas tenu compte de la qualification fiscale des dividendes en tant que revenus de capitaux mobiliers.

Elles se sont appuyées, enfin, sur le fait que, dans le cas des professions réglementées, le regroupement en SEL ne remet nullement en cause la nature libérale de l'activité et ont considéré que la totalité du revenu tiré de cette activité était de nature professionnelle.

Cette position a donné lieu depuis 1997 à des recours devant les tribunaux des affaires sanitaires et sociales (TASS). Ces recours s'intensifient depuis 2006 notamment chez les médecins (6 décisions de TASS en 2007). Deux décisions, concernant l'une les avocats, l'autre les chirurgiens-dentistes, sont devenues définitives en 1999 et 2005 (faute de pourvoi en cassation dans l'une et pourvoi non admis dans l'autre). Toutes les décisions de justice rendues par le juge judiciaire pour trancher les contestations émanant de professions libérales ont été favorables aux caisses (TASS, Tribunal de grande instance, Cour d'appel).

Les juridictions ont fait droit aux arguments défendus par les caisses :

- les articles du code de la sécurité sociale⁹⁷ fixant l'assiette des cotisations sociales n'ont pas prévu que les dividendes soient par principe exclus de l'assiette ; en dehors des réintégrations prévues par la loi, l'assiette sociale est calée sur l'assiette fiscale ;

⁹⁶ Chambre sociale, 14 février 1993.

⁹⁷ L. 131-6 alinéa 2 pour l'ensemble des travailleurs non salariés non agricoles, L. 642-2 pour les professions libérales, L. 723-5 pour les avocats.

- dans le cas des sociétés d'exercice libéral regroupant des membres d'une profession réglementée, les juges ont conclu des termes de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1990⁹⁸, que le mandat de gérance ne pouvait être confié qu'à un membre d'une profession réglementée et par conséquent que les revenus tirés de l'exercice libéral sont des revenus professionnels « quelle que soit la forme que revêt ensuite leur réversion » (TASS de l'Aude, 6 mars 2006) ;
- certains tribunaux ont fait valoir que l'exclusion des dividendes serait susceptible d'entraîner une rupture d'égalité des cotisants devant les charges publiques selon que l'activité est effectuée dans le cadre d'une société relevant ou non de l'impôt sur les sociétés.

Il apparaît ainsi clairement pour les juridictions judiciaires que les dividendes tirés de l'activité de la SEL (quelle que soit la forme de celle-ci) trouvent donc leur origine non dans un apport en capital mais dans l'activité professionnelle de ses membres et qu'il ne saurait nullement être assimilé à un revenu « passif » ne donnant pas lieu à cotisations sociales.

Malgré cette unanimité des TASS, TGI et Cour d'Appel, aucun arrêt de la Cour de Cassation n'est venu consacrer cette position. Or la position de la jurisprudence administrative a été arrêtée dans un sens opposé par la décision du Conseil d'Etat du 14 novembre 2007, « Association nationale des sociétés d'exercice libéral ».

Selon la Haute juridiction, « *les dividendes versés aux associés des sociétés d'exercice libéral de médecin ne peuvent être regardés comme des revenus professionnels* ». Cette position devrait donc mettre un terme aux pratiques des trois caisses. Les pratiques de rétablissement d'assiette ne pourront donc être possibles que par une évolution de la législation.

5 - L'ampleur de l'optimisation

Les scénarios d'optimisation montrent que les règles fiscales concernant l'IS et l'IR peuvent jouer en sens contraire :

⁹⁸ Selon lequel les SEL sont constitués « pour l'exercice d'une profession libérale » et « ne peuvent accomplir les actes d'une profession déterminée que par l'intermédiaire d'un de leurs membres ayant qualité pour exercer cette profession ».

- privilégier les dividendes diminue les prélèvements sociaux mais augmente l'IS (la rémunération de gérance ne vient pas en déduction du résultat) et l'IR (les dispositifs introduits en remplacement de l'avoir fiscal -abattements de 40% et forfaitaire+crédit d'impôt- ont un impact plus faible sur l'assiette de l'impôt) ;
- privilégier la rémunération de gérance augmente les prélèvements sociaux mais réduit l'IR (les cotisations sociales sont déductibles intégralement) et réduit voire annule l'IS (la rémunération de gérance et les cotisations sociales viennent en déduction du résultat).

Toutefois, il est indéniable que la minoration des charges sociales et l'amélioration du revenu disponible jouent dans le même sens. Cette hypothèse se vérifie à plusieurs niveaux de résultat⁹⁹. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la possibilité de réduire substantiellement ses prélèvements sociaux constitue un biais pour porter la distribution de dividendes au-delà de ce qu'exigerait une approche strictement rationnelle de l'optimisation¹⁰⁰.

La réunion de plusieurs indices est nécessaire en raison de l'impossibilité de mesurer directement le phénomène d'optimisation (cf. encadré n°9).

⁹⁹ Cf. « *L'optimisation de la rémunération du dirigeant* », Bruno CHRÉTIEN, Gualino Editeur, 2^{ème} édition, 2007 (pages 56-57). La simulation est effectuée à partir d'un revenu de 200 000 € (célibataire) et 150 000 € (marié, deux enfants). Dans le premier cas, le revenu disponible est au plus haut lorsque la rémunération de gérance est de 125 075 € et le bénéfice de 74 975 €, ce qui revient à soustraire 35 895 € de l'assiette sociale (en raison du plafonnement). Dans le second cas, le revenu disponible est au maximum lorsque la rémunération de gérance est de 81 000 € (69 000 € sont donc hors assiette).

¹⁰⁰ Rappelons que les cotisations sociales des indépendants ne sont évidemment pas précomptées (comme pour les salariés) mais acquittées et que les paiements interviennent, à intervalle régulier, pour chacune des cotisations et contributions.

**Encadré n°9 : L'impossible mesure de l'arbitrage
rémunération/dividendes**

La mesure du phénomène d'optimisation sociale pratiquée par les travailleurs indépendants suppose de pouvoir quantifier sur une période de référence la part des dividendes dans le revenu déclaré du dirigeant (gérants majoritaires de SARL, associés majoritaires de SARL exerçant une activité rémunérée dans la société, associés des sociétés en nom collectif (IS), associés de SEL).

Or, il n'est aujourd'hui pas possible, pour des raisons informatiques, de rapprocher les informations contenues dans la déclaration professionnelle « 2035 » avec les informations contenues dans la déclaration de revenu « 2042 ». La déclaration « 2035 » contient des informations sur la forme sociétaire et le résultat. La déclaration « 2042 » est celle du foyer fiscal et ne comporte aucune référence à la profession du contribuable. Pour les travailleurs indépendants, gérants majoritaires d'une société soumise à l'IS, la situation est identique. Les dividendes ne sont pas identifiables dans la ligne « revenus de capitaux mobiliers » de la déclaration de revenus. L'absence d'identifiant commun dans les bases des données saisies pour ces deux déclarations interdit donc de rapprocher la forme sociétaire avec la nature de revenu de son gérant majoritaire. En outre, dans le cas, par exemple, de la déclaration professionnelle au titre d'une SEL, la masse « salariale » est présentée globalement sans possibilité d'individualiser la rémunération du ou des membres de la SEL.

Pour ce qui concerne le recoupement entre la déclaration de revenus pour le calcul de l'impôt et la déclaration de revenus aux caisses de retraite de professions libérales qui intègrent les dividendes dans l'assiette sociale, un tel rapprochement est impossible en raison d'identifiants différents (FIP pour la déclaration du foyer fiscal et numéro d'identification au répertoire pour la déclaration de revenus aux caisses).

D'après les informations recueillies auprès de la CNBF, de la CARMF, de la CAVP et de la CARPV, le nombre de SEL croît sensiblement sur les années récentes et la part déclarée des dividendes dans le revenu total des professions concernées est important.

Pour la CNBF, 16 % des avocats exercent dans une SEL et 2,4 % des avocats déclarent des dividendes (1 154 avocats ont déclaré des dividendes en 2006 sur un total de 46 641). La part des dividendes dans le revenu global des avocats en ayant déclaré était de 25 % en 2006. Alors que le nombre d'avocats déclarant des dividendes augmente constamment (340 en 2000, 1 154 en 2006), la part des dividendes dans leur revenu décroît régulièrement (elle est montée à 35 % en 2003 et baisse depuis).

Pour la CARMF, le nombre de médecins exerçant en SEL est passée de 2 962 au 31 décembre 2003 à 5 694 au 31 décembre 2006 (+92 %)¹⁰¹. En 2006, 1 435 médecins ont déclaré des dividendes à la CARMF (revenus 2004) et 1 987 en 2007 (revenus 2005). Les dividendes ont représenté 34,6 % du total des revenus 2004 et 29 % des revenus 2005.

Au sein de la profession des pharmaciens et de directeurs de laboratoires, la croissance des SEL est très forte. En 2000, les SEL représentaient 16,5 % de la totalité des formes juridiques d'exercice de la profession (affiliation et reprise d'activité). En 2006, la proportion de SEL est de 45 %. En revanche, aucune information n'est disponible concernant les dividendes car la caisse n'en demande pas la déclaration.

La croissance des SEL est encore plus forte parmi les vétérinaires. Selon les informations de la caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires (CARPV) et du conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires, le nombre de SEL créée par an est en moyenne de 16,6 entre 1990 et 2003. Pour 2004, 2005 et 2006, le nombre passe à 124,6 SEL créées en moyenne par an (104 en 2004, 145 en 2005, 125 en 2006). 374 des 703 SEL de vétérinaires existantes au 31 décembre 2006 ont été créées au cours des trois dernières années (soit 53,2 %). Aucune information n'est disponible concernant les dividendes car la caisse n'en demande pas la déclaration. Il est intéressant de noter que la CARPV a demandé pour son compte l'application de l'article L. 644-3 qui permet d'affilier les vétérinaires rattachés au régime général car gérants minoritaires (cf. partie I).

Le caractère déclaratif des informations fournies sur les dividendes, dans le contexte contentieux et alors même que la forme sociétaire est promue entre autres pour ses conséquences en termes de prélèvements sociaux, pourrait laisser présumer (en l'absence, en outre, de croisement systématique des informations déclarées avec les déclarations fiscales) une sous déclaration des dividendes.

Pour les gérants majoritaires de SARL soumises à l'IS, ce phénomène d'optimisation n'a pas été étudié sur le plan national. Toutefois, une caisse de retraite du régime des commerçants (Haute-Normandie) a mené une enquête en 2002 sur l'évolution du montant déclaré de la rémunération de gérance (article 62 du code général des impôts). Elle observait une tendance à limiter la rémunération de gérance au minimum requis pour la validation de 4 trimestres au titre de la retraite de base (soit 800 SMIC, 6 616 euros en 2007). Le revenu compris entre le

¹⁰¹ Selon la CARMF, les médecins ne déclarent pas systématiquement qu'ils exercent dans le cadre d'une SEL.

minimum requis et le plafond (32 184 euros) était ainsi retranché de l'assiette. Aux règles en vigueur en 2007, cela entraînerait, par cotisant, une perte d'assiette de 25 568 euros et une perte de cotisations de 4 257 euros (taux de 16,65 %).

D'après les informations fournies par la direction générale des impôts, près de 90 % des sociétés de moins de deux salariés assujetties à l'IS sont imposées exclusivement au taux réduit (15 %).

En effet, la limitation des plafonds et le plafonnement des prestations (dans le cas de revenus de remplacement) peuvent inciter les travailleurs indépendants à souscrire des contrats d'assurance individuels ou collectifs en matière de prévoyance et de retraite. Contrairement aux régimes obligatoires, les prestations sont proportionnelles aux cotisations. Il est donc dans l'intérêt du dirigeant majoritaire de minorer ses cotisations sociales afin de majorer les primes des "contrats Madelin" déductibles fiscalement.

Ainsi, les charges sociales facultatives¹⁰² augmentent de manière significative entre 2000 et 2005 (14,4 %) avec une hausse sensible en 2003 (22 %) et 2004 (31,6 %). Ces charges passent de 15,4 à 25 % du total des charges et de 16,9 à 30 % des charges obligatoires. De leur côté, les charges obligatoires n'augmentent que de 3,6 % sur la période.

a) Le cas particulier des agriculteurs

L'intérêt pour un exploitant agricole d'être imposé à l'IS plutôt qu'à l'IR est limité dans la mesure où il perd l'avantage des dispositions plus favorables accordées au titre des bénéfices agricoles. On ne dénombrait ainsi en 2006 que 18 123 exploitations imposées à l'IS, représentant 2,7% du total des exploitations. Deux cas de figure peuvent néanmoins inciter à choisir une imposition au titre des sociétés :

- le taux de l'IS (33,33%) peut devenir un avantage pour financer des investissements par rapport à une exploitation ou une société individuelle pour laquelle l'ensemble du résultat serait imposé, souvent à un taux plus élevé. Cet arbitrage, qui ne diffère pas de celui auquel sont confrontées les autres professions indépendantes, ne sera pas davantage étudié dans le présent rapport ;
- l'impôt sur les sociétés peut permettre de faire échapper une partie des revenus de l'activité aux cotisations agricoles.

¹⁰² Il s'agit exclusivement des charges liées aux "contrats Madelin". Les rachats de trimestres figurent dans les charges sociales obligatoires.

Tableau n°33 : Sociétés assujetties au taux réduit d'IS

	IS taux plein	IS taux réduit	IS taux plein et réduit	Ensemble
2000	2 475	266 281	32 363	301 119
2001	2 415	273 107	34 730	310 252
2002	2 574	309 329	41 778	353 681
2003	2 422	335 389	43 672	381 483
2004	2 399	367 375	49 032	418 806
2005	2 503	398 233	55 232	455 968

Source : Direction générale des impôts, bureau M2¹⁰³

Le nombre de ces sociétés a progressé de 154 849 entre 2000 et 2005 (51,4 %). Parmi elles, 131 952 sont assujetties exclusivement au taux réduit de 15 % (85 % des sociétés créées depuis 2000). Toutefois, si la très grande majorité de ces sociétés relève du taux réduit, il n'est pas possible de conclure directement que la création de sociétés ou le choix d'imposition soient dictés par un motif d'optimisation. Il est néanmoins possible de remarquer que pour les sociétés distribuant la totalité du bénéfice, l'IS a été réduit de moitié à partir de 2005.

On peut également relever la forte croissance du nombre d'associés gérants de sociétés (gérants majoritaires) entre 2001 et 2004 : +33 %¹⁰⁴. Cette croissance est particulièrement remarquable comparée au recul de l'entreprise individuelle dans le commerce (-1,4 %) et à la quasi stagnation du nombre d'entreprises individuelles dans l'artisanat (+0,4 %). Toutes ces sociétés créées sont assujetties ou peuvent être assujetties à l'IS (EURL notamment).

Les informations fournies par l'ACOSS en décembre 2006 montrent un ralentissement de la progression du revenu annuel moyen entre 2002 et 2004. En 2002 et 2003, le revenu annuel moyen a progressé de 3,8 % et 3,3 % alors qu'il n'a augmenté que de 0,9 % en 2004. Or, dans le même temps, l'effectif des cotisants augmentait plus fortement en 2004 (3,7 %) qu'en 2003 (1,9 %) et 2002 (0,6 %). Le rajeunissement des cotisants est un des éléments d'explication avancés par l'ACOSS de ce ralentissement de la hausse des revenus. Il n'est pas à exclure que l'arbitrage rémunérations/dividendes effectué par les gérants de société soit également un élément d'explication.

¹⁰³ Nombre de redevables professionnels répartis par secteurs d'activité (NES 16-regroupement de code NAF-) composés d'un effectif salarié de moins de deux salariés.

¹⁰⁴ Agence centrale des organismes de sécurité sociale, STAT n°44, décembre 2006.

B - Les régimes micro et forfaitaires

Les régimes micro ou forfaitaires d'imposition sont, par définition, dérogatoires du droit commun fiscal. Outre le formalisme simplifié qu'ils permettent, ils offrent aussi à ceux qui en relèvent des conditions d'imposition différentes (assiette et/ou taux). La possibilité pour tout contribuable relevant d'un régime micro ou forfaitaire d'opter pour le régime réel constitue donc pratiquement une occasion offerte à celui-ci de pratiquer l'optimisation fiscale.

La question de l'intérêt financier des régimes micro et forfaitaires pour le contribuable ne peut toutefois être tranchée de manière univoque car certains mécanismes, comme la franchise en base de TVA (cf. encadré n°10), viennent se superposer aux dispositifs simplifiés.

Encadré n°10 : La franchise en TVA

Les dispositions des articles 293B à 293F du code général des impôts établissent une « *franchise en base de TVA* », pour les petites entreprises relevant de droit des régimes micro BIC ou BNC. Cette franchise les dispense en fait de la déclaration et du paiement de la TVA, en contrepartie de quoi elles ne peuvent effectuer aucune déduction de la TVA, ni faire apparaître la taxe sur leur facture.

Si les seuils sont identiques, le lien entre la franchise de TVA et l'assujettissement au régime micro n'est pas symétrique. Elle est en effet une condition de l'application du régime micro alors qu'à l'inverse, l'option pour le régime réel est tout à fait compatible avec la franchise en base de TVA.

Pour les agriculteurs, le mécanisme est un peu différent : les exploitants agricoles n'ont pas l'obligation de payer la TVA s'ils vérifient trois conditions cumulées :

- leurs recettes ne dépassent pas 46 000 euros ;
- ils n'utilisent pas de méthodes commerciales ou de procédés industriels ;
- ils n'ont pas d'activité commerciale portant sur des animaux de boucherie ou de charcuterie.

La limite du forfait agricole s'établissant à 76 300 euros, il y a donc une disjonction entre les assujettis à la TVA et ceux qui relèvent de droit du forfait collectif. Contrairement aux BIC et aux BNC, l'absence d'option pour la TVA n'est ainsi pas une condition nécessaire à l'application du forfait.

1 - Le succès très mitigé des régimes micro

Les statistiques de la direction générale des impôts permettent de mettre en regard les entreprises assujetties au régime micro et celles qui en relevaient mais ont opté pour le régime réel. Les effectifs des deux catégories sont présentés au tableau n°34.

Tableau n°34 : Comparaison entre les entreprises assujetties au régime micro et celles ayant opté pour le régime réel

	Régime micro	Option pour le régime réel
BIC	194 989	483 639
BNC	124 895	115 649

Source : Direction générale des impôts, bureau M2

On constate ainsi que plus de 480 000 entreprises BIC, soit 71 % de celles qui relèvent du micro BIC, et plus de 115 000 BNC, soit 48 % de celles qui relèvent du micro-BNC, ont opté pour le régime réel d'imposition. Ces données inattendues confirment le caractère subsidiaire des régimes micro (au moins pour les BIC) et posent la question de leur pérennité, au moins sous leur forme réelle.

Les statistiques de la direction générale des impôts permettent également de déterminer le coût budgétaire des régimes micros-BNC et micro-BIC, qui représentent respectivement 30 millions d'euros et 54 millions d'euros pour l'exercice 2006. La charge qu'ils font peser sur les finances publiques n'apparaît ainsi pas déterminante.

Dans ce contexte, la réforme du régime micro introduite par la loi de finances rectificative pour 2007 pourrait être de nature à améliorer l'attractivité du dispositif. La loi dispose ainsi l'instauration d'une période transitoire de maintien du régime pendant deux années en cas de franchissement des limites de chiffre d'affaires retenues pour l'application de ce régime. En permettant la pérennisation de la situation fiscale de la petite entreprise à moyen terme, la loi fait ainsi du régime micro un élément de simplification durable. Si ce dispositif ne devait pas remporter le succès escompté, des options plus radicales, comme la limitation du régime aux activités non professionnelles, devraient toutefois être envisagées.

2 - Les informations incertaines sur le forfait agricole

Les statistiques de la direction générale des impôts ne permettent en revanche pas de déterminer la part des entreprises relevant de droit d'un régime forfaitaire qui ont opté pour le régime réel, ce qui limite la pertinence des commentaires généraux sur les pratiques d'optimisation.

Quelques observations peuvent toutefois éclairer la réflexion. Le régime d'imposition forfaitaire étant réservé aux exploitations ayant les résultats les plus faibles, les bases taxables sont par définition faibles. Un rapport sur « la réingénierie du forfait collectif agricole » de l'inspection générale des finances et du contrôle général économique et financier (2006) relève ainsi que plus de la moitié des forfaits sont établis pour des contribuables non imposables et que le tiers des forfaits établis pour des contribuables imposables n'excède pas 1000 €, 43 % n'excèdent pas 2000 euros et 53 % n'excèdent pas 3000 euros. Par conséquent et comme le souligne ce rapport, l'enjeu du régime forfaitaire d'imposition des agriculteurs est d'abord social puisque les cotisations et prélèvements sociaux constituent les principales ressources procurées par ce régime.

En outre, tout régime forfaitaire a tendance à minorer le niveau d'imposition. Un rapport de 1995 relatif au problème de la parité de l'effort contributif des agriculteurs au financement de leur protection sociale évaluait que les forfaits collectifs sous-estimaient alors l'assiette de leurs revenus d'environ 1 milliard d'euros. Le ministère de l'agriculture a estimé pour sa part en 2000 que le forfait conduisait à une sous-imposition de 30 % par rapport à une imposition au réel.

C - L'épargne salariale

Depuis la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale et la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (renforcée par la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié dite loi « DPAS »), tous les chefs d'entreprise (minoritaires ou majoritaires) qui ont mis en place un plan d'épargne entreprise (PEE) ou un dispositif d'intéressement (la condition minimale est de disposer d'un salarié) peuvent bénéficier pour eux-mêmes de ces dispositifs.

L'article 36 de la loi de juillet 2005 dispose en effet que « *dans les entreprises dont l'effectif habituel comprend au moins un et au plus cent salariés, les chefs de ces entreprises ou, s'il s'agit de personnes morales, leurs présidents, directeurs généraux, gérants ou membres du directoire, ainsi que le conjoint du chef d'entreprise s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé peuvent également bénéficier des dispositions de l'accord d'intéressement. Un tel accord ne peut être conclu dans une entreprise dont l'effectif est limité à un salarié si celui-ci a également la qualité de président, directeur général, gérant ou membre du directoire* ».

Quatre dispositifs sont susceptibles de s'appliquer au dirigeant : plan d'épargne retraite populaire (PERP), plan d'épargne retraite collectif (PERCO), PEE et intéressement.

Les avantages fiscaux et sociaux sont les suivants :

- intéressement : exonération de cotisations sociales et abondements déduits du bénéfice, déduction du revenu imposable si les sommes sont virées sur un PEE ;
- PERP : déduction fiscale dans la limite de 25 747 euros ;
- PEE et PERCO : exonération de cotisations sociales et déduction de l'assiette fiscale dans la limite de 8 % du plafond.

Même si ces déductions ne se cumulent pas, elles offrent la possibilité au dirigeant majoritaire, même avec un seul salarié, de disposer pour lui-même d'avantages fiscaux et sociaux. En outre, depuis la loi de décembre 2006, le conjoint collaborateur peut bénéficier du plan d'intéressement et il est possible pour un dirigeant d'augmenter librement la prime d'intéressement (rétroactivement net de cotisations sociales).

D - Les *partnerships*

Le *partnership*, défini par le droit britannique comme « *la relation qui existe entre des personnes exerçant des activités en commun dans un but lucratif*¹⁰⁵ » est la forme anglo-saxonne de la société de personnes, particulièrement prisée au sein des cabinets de professions libérales. Or, des avocats français peuvent être membres associés d'un *partnership* anglais. Ces associés perçoivent d'une part une quote-part des bénéfices réalisés par celui-ci au Royaume-Uni, et d'autre part une quote-part des bénéfices réalisés par le cabinet situé en France. La convention fiscale en vigueur entre la France et le Royaume-Uni¹⁰⁶ détermine le lieu d'imposition de ces revenus : les revenus qui sont versés au Royaume-Uni sont taxés au Royaume-Uni et réciproquement pour la France. La question se pose autrement pour les cotisations et contributions sociales.

1 - Les cotisations sociales

Le régime européen des cotisations sociales est défini par le règlement communautaire 1408/71 « relatif à l'application des régimes de sécurité aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la

¹⁰⁵ Loi du 14 août 1890.

¹⁰⁶ 22 mai 1968. Une nouvelle convention (28 janvier 1998) a été signée mais elle n'a pas encore été ratifiée.

communauté ». Ce règlement prévoit que « *la personne qui exerce normalement une activité non salariée sur le territoire de deux ou plusieurs Etats membres est soumise à la législation de l'Etat membre duquel il réside, si elle exerce une partie de son activité sur le territoire de cet Etat membre*¹⁰⁷ ». Pour déterminer l'assiette des prélèvements, « la personne (...) est traitée (...) comme si elle exerçait l'ensemble de son activité professionnelle ou de ses activités professionnelles sur le territoire de l'Etat membre concerné¹⁰⁸ ».

Un avocat français membre d'un *partnership* britannique paiera donc en France des cotisations sociales sur la totalité de ses revenus s'il réside en France et exerce son activité à la fois en France et au Royaume-Uni. Le RSI et l'ACOSS ont d'ailleurs interprété en ce sens le règlement communautaire¹⁰⁹.

Certains avocats ont contesté cette interprétation au motif que n'exerçant pas d'activité professionnelle au Royaume-Uni, ils ne rentrent pas dans le cadre du règlement et donc ne doivent acquitter de cotisations sociales que sur les rémunérations perçues en France¹¹⁰. La Cour d'appel de Versailles (arrêt du 18 mars 2003 *Forschbach c/URSSAF de Paris*) a toutefois confirmé le jugement d'un TASS qui avait estimé que le revenu global entraînait bien dans l'assiette des cotisations.

2 - La CSG/CRDS

Il pourrait en aller de même, avec un autre motif, pour la CSG et la CRDS. En effet, il est contesté par certains avocats que ces contributions puissent rentrer dans le champ d'application du règlement communautaire en raison de leur nature fiscale. En effet, la CSG et la CRDS étant qualifiées d'« impositions de toute nature » par la Conseil constitutionnel, elles devraient rentrer dans le cadre de la convention fiscale précitée. Cette question a fait l'objet d'une question préjudicielle du TASS de Paris à la Cour de cassation¹¹¹ (12 avril 2005), puis vers la CJCE pour trancher

¹⁰⁷ Article 14 bis, 2).

¹⁰⁸ Article 14 quinquies.

¹⁰⁹ Il est relevé en effet que les partenaires participent à la gestion du *partnership*, qu'ils s'en partagent le capital et les bénéfices. Ils sont inscrits auprès de la Law society comme « registered foreign lawyer ». Les statuts de la Law society précisent que « les juristes étrangers agréés exerçant en partenariat ou au sein d'organismes reconnus avec des sollicitors sont soumis aux mêmes règles et principes que les sollicitors ».

¹¹⁰ Très souvent plus faibles que celles perçues au Royaume-Uni (c'est la raison pour laquelle la convention précitée intègre les revenus perçus au Royaume-Uni pour fixer le taux d'imposition en France).

¹¹¹ Avis du 12 septembre 2005.

une question non réglée par le droit interne¹¹². La Cour de justice a déjà jugé, à propos des travailleurs frontaliers, que la CSG et la CRDS rentraient dans le champ d'application du règlement¹¹³. Elle n'a toutefois pas tranché les divergences d'interprétation entre juridictions suprêmes en France¹¹⁴. La Commission européenne a rendu un avis favorable à l'application du règlement 1408/71 à la CSG et à la CRDS. La décision¹¹⁵ de la CJCE n'était pas rendue au moment de la publication du présent rapport.

La question des *partnerships* a été focalisée sur les cabinets d'avocats français membres d'un *partnership* britannique. Mais il est très possible que d'autres pays soient concernés (par exemple les Etats-Unis), voire même d'autres professions.

E - Le portage salarial

Le portage salarial peut être défini comme étant une « technique d'organisation de l'emploi permettant à un professionnel autonome, par le biais d'une structure intermédiaire, d'effectuer des prestations de travail auprès de clients qu'il a lui-même démarchés, sous statut salarié plutôt que sous statut de travailleur indépendant¹¹⁶ ». La société bénéficiaire de la prestation rémunère la société de portage qui rétrocède un salaire au travailleur porté¹¹⁷. Il existe aujourd'hui environ 200 sociétés de portage

¹¹² Si le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont rangé la CSG et la CRDS dans la catégorie des impositions de toute nature (CC, DC n° 90-285 du 28 décembre 1990 ; CE n° 237395 du 7 janvier 2004), la Cour de cassation a jugé qu'elles rentraient dans le champ du règlement 1408/71 (Soc ; 15 juin et 20 décembre 2000) et que la CSG devait être considérée comme une cotisation sociale « du fait de son affectation exclusive au financement de divers régimes de sécurité sociale » (Soc. 18 octobre 2001).

¹¹³ 15 février 2000. Cette décision a été prise afin d'éviter la double imposition sociale dans le pays de résidence (la CSG et la CRDS sont dues par tout résident) et dans le pays d'exercice professionnel.

¹¹⁴ C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a estimé que l'arrêt de la CJCE « est inopérant quant à la détermination de la nature de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale au regard des dispositions constitutionnelles et législatives nationales » (arrêt du 7 janvier 2004).

¹¹⁵ Requête déposée le 22 février 2006 – Derouin c/URSSAF de Paris.

¹¹⁶ Lise Casaux-Labrunée, « Le portage salarial : travail salarié ou travail indépendant ? », *Droit social*, n° 1, janvier 2007, pages 58-71.

¹¹⁷ On peut d'ores et déjà s'interroger sur le fait de savoir dans quelle mesure la société de portage ne déduit pas du montant qu'elle rétrocède sous forme de salaire les cotisations sociales qu'elle doit payer à l'URSSAF en qualité d'employeur. Auquel cas, le travailleur indépendant acquitterait de fait la totalité des cotisations dues aux URSSAF. Il paierait la totalité des cotisations à des taux supérieurs et sur des assiettes plus larges.

salarial et 15 000 « salariés » pour un chiffre d'affaires global estimé à 200 millions d'euros.

La forme du portage salarial permet à d'anciens travailleurs indépendants de continuer à travailler dans un cadre identique, tout en étant rattachés au régime général, ou bien à des salariés de travailler sous une forme indépendante tout en conservant leur statut au regard du droit du travail et de la sécurité sociale. Dans les deux cas, ce phénomène n'est pas sans rappeler la situation de sociétés dans lesquelles la propriété du capital était partagée dans le but de permettre l'affiliation du dirigeant au régime général (gérant minoritaire).

Pour autant, de nombreux éléments permettent de douter de la qualité de salariés de ces travailleurs « portés ». En effet, la qualification de salarié « implique nécessairement l'existence d'un lien de subordination du travailleur à la personne qui l'emploie » (Cour de cassation, *Bardou*, chambre civile, 6 juillet 1931). Le comportement de la société de portage laisse difficilement entrevoir un lien de subordination (elle n'est pas le bénéficiaire final du travail, elle n'impose pas un lieu et des horaires de travail, elle ne fournit pas de matériel, elle ne contrôle pas le travail).

La Cour de cassation ne confère pas au lien de subordination une dimension extensive (cf. Partie I, 1, 1.2), ce qui limite la possibilité de déceler un lien de subordination lorsque le travail est exercé de manière autonome¹¹⁸. En outre, le critère de « service organisé » ne constitue un indice de subordination que si « l'employeur détermine unilatéralement les conditions d'exécution du travail » (arrêt *Société générale c/ URSSAF de Haute-Garonne* précité). La notion de « service organisé » ne peut concerner le salarié de l'entreprise de portage puisque celui-ci travaille directement pour le compte d'un client.

De plus, la loi n'a pas assimilé les travailleurs portés à des salariés comme cela a pu être fait pour certains travailleurs indépendants (article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, livre VII du code du travail). L'application de la notion de « dépendance économique » qui a pu assimiler des travailleurs indépendants à des salariés trouverait difficilement à s'appliquer dans le cas du portage. Enfin, il semble bien que le travailleur porté soit en quelque sorte propriétaire de sa clientèle¹¹⁹.

¹¹⁸ L'attendu de principe de l'arrêt *Société générale* est très net à cet égard : le lien de subordination est « caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ».

¹¹⁹ C'est la raison pour laquelle un avocat collaborateur (rémunéré par rétrocession d'honoraires) est considéré comme indépendant car il peut disposer d'une clientèle personnelle.

En définitive, seule une conception très extensive de la subordination (et pour des sociétés de portage qui assument des fonctions d'employeur¹²⁰ et non seulement d'intermédiaires) pourrait justifier que l'on confère aux travailleurs portés la qualité de salariés. En droit, celle-ci n'a pas cours aujourd'hui.

Le développement du portage salarial répond incontestablement à une demande des salariés souhaitant développer une activité individuelle sans épouser le statut d'indépendant. Pour autant, ce phénomène pose un problème de principe pour les régimes d'indépendants. Ni le législateur ni la jurisprudence n'ont encore fixé de cadre au portage salarial. Or, il apparaît indispensable d'éviter qu'un phénomène semblable à celui des gérants minoritaires (même d'une ampleur plus limitée) ne se reproduise. En outre, la clarification par l'administration s'impose d'autant plus qu'il est permis de penser que ce point ne sera pas tranché par le juge de l'assiette. En effet, les URSSAF peuvent difficilement prendre position dans un tel débat et porter le différend au contentieux, dès lors que les cotisations sociales sont bien payées par la société de portage.

IV - L'avenir des organismes de gestion agréés

Dans le dispositif institutionnel relatif aux travailleurs non-salariés, les organismes de gestion agréés jouent un rôle essentiel, qui ne se retrouve dans aucun autre pays européen. Chargés d'une mission de conseil et de prévention, ils permettent à leurs adhérents de bénéficier d'un abattement fiscal aujourd'hui intégré dans le barème. Compte tenu des incertitudes juridiques qui demeurent sur le régime des non-adhérents, il est important d'établir le bilan de leur activité de prévention à l'aune des contrôles opérés par l'administration fiscale.

¹²⁰ Ce qui suppose que c'est bien l'entreprise qui fournit un travail au salarié (et pas seulement un service) et non le travailleur indépendant qui fournit à la société de portage le travail lui permettant d'être artificiellement traité comme un salarié. C'est bien la différence entre les entreprises de travail temporaire et les sociétés de portage.

A - Le rôle des organismes agréés

1 - Le dispositif des organismes agréés

a) Les Centres de gestion agréés

Les centres de gestion agréés (CGA) ont été créés par la loi de finances rectificative du 27 décembre 1974. Celle-ci dispose dans son article 1^{er} que *« des centres de gestion dont l'objet est d'apporter une assistance en matière de gestion aux industriels, commerçants, artisans et agriculteurs peuvent être agréés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces centres sont créés à l'initiative soit d'experts-comptables et comptables agréés ou de société membres de l'Ordre, soit de chambres de commerce et d'industrie, de chambres de métiers ou de chambre d'agriculture, soit d'organisation professionnelles légalement constituées d'industriels, de commerçants, d'artisans ou d'agriculteurs. »*

Les CGA sont des associations régies par la loi 1901 qui doivent être agréés par l'Etat après signature d'une convention avec celui-ci. L'agrément proprement dit est accordé par la commission régionale d'agrément présidée par le directeur des services fiscaux du chef-lieu de région dans laquelle le centre a son siège. Il est accordé initialement pour trois ans, puis pour six ans à l'issue du premier renouvellement, accordé après avis de la commission. L'agrément peut être retiré par la commission régionale d'agrément lorsque la convention signée avec l'Etat n'a pas été respectée ou lorsque les adhérents ne respectant pas leurs obligations n'ont pas été exclus.

Les CGA doivent comporter un nombre minimum d'adhérents (100 puis 300 après le premier renouvellement). Ils ont, auprès des petites entreprises, une mission d'assistance en matière de gestion et de prévention fiscale (les associations de gestion agréées jouent le même rôle auprès des professions libérales). Ils concernent les entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, exerçant en entreprise individuelle ou en société quel que soit leur régime d'imposition.

Les adhérents des CGA doivent avoir la qualité de commerçant, d'artisan, d'industriel ou d'agriculteur. Ils peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales, pourvu qu'ils soient assujettis à l'IR. Le mode d'imposition, réel, réel simplifié ou micro-BIC est indifférent à l'adhésion à un CGA.

Les centres de gestion assurent une mission d'assistance auprès de leurs adhérents en matière de gestion par la fourniture chaque année d'un dossier de gestion caractérisant la situation économique et financière de l'entreprise, et une mission de prévention et de surveillance (examen de cohérence et de vraisemblance des documents et déclarations fiscales qui leur sont fournis). Ils peuvent éventuellement établir les déclarations fiscales de leurs adhérents (placés sous le régime du réel), à la demande de ceux-ci.

b) Les associations de gestion agréées

Les associations de gestion agréées (AGA) ont été créées en 1976 pour remplir auprès des contribuables assujettis aux BNC le rôle que les CGA jouent auprès des indépendants relevant des BIC.

Leur statut et leur constitution sont relativement proches de ceux des CGA. Les AGA sont des associations régies par la loi 1901, dont les membres fondateurs doivent être des ordres professionnels, des organisations professionnelles de professions libérales, ou des experts-comptables¹²¹. Ils doivent comporter au minimum 50 membres. L'attribution de l'agrément se fait dans des conditions quasi-similaires à celle des CGA.

Les conditions sur l'adhésion aux AGA sont toutefois plus restrictives que pour les CGA. En vertu des dispositions de l'article 1649 quater F du code général des impôts, les adhérents doivent être des « *membres de professions libérales et les titulaires de charges ou office* ». L'administration entend cette disposition comme restreignant l'accès aux AGA aux personnes, physiques ou morales, qui exercent normalement une activité professionnelle assujetties à l'IR sous le régime des bénéfices non commerciaux.

Si elles n'élaborent pas de dossier de gestion, les AGA remplissent auprès de leurs adhérents un rôle d'assistance, de conseil et de prévention similaire à celui des CGA. En particulier, en application des dispositions des articles 1649 quater F du code général des impôts et 371 M de l'annexe II à ce code, les AGA ont pour rôle de développer chez leurs adhérents l'usage de la comptabilité et de faciliter l'accomplissement de leurs obligations administratives et fiscales.

¹²¹ Lors de la création des AGA en 1976, le législateur a limité l'accès aux AGA aux professionnels libéraux qui relèvent d'organisations qui ont pris l'engagement d'améliorer la connaissance des revenus de leurs adhérents. Toutes les fédérations de professionnels s'y sont engagées.

2 - Les avantages fiscaux des adhérents

En contrepartie des obligations qui leur sont imposées, les membres de l'organisme agréé qui justifient d'une adhésion pendant la durée totale de l'exercice ou de l'année considérée bénéficient de certains avantages fiscaux.

a) L'abattement ou la non-majoration de revenus

En vertu des dispositions de l'article 158 § 4bis du code général des impôts, les adhérents assujettis à l'IR au titre d'un régime réel d'imposition bénéficiaient, jusqu'à l'imposition des revenus de 2005 d'un abattement de 20 % sur leurs bénéfices. Cet abattement s'appliquait dans la limite de 120 000 euros au titre des revenus de 2005 pour une même personne physique, dans une même catégorie de revenus, et était calculé globalement sur l'ensemble des éléments composant le bénéfice imposable, y compris les plus-values à long terme.

L'article 76 de la loi de finances pour 2006 a supprimé, à compter de l'imposition des revenus de 2006, cet abattement de 20 %, dont les effets ont été intégrés au barème de l'IR. Par souci d'égalité et d'équité, cette réforme du barème s'est accompagnée de l'application de mesures correctrices appliquées aux revenus qui ne bénéficiaient pas de cet avantage.

Le nouveau dispositif codifié à l'article 158 §7 du code général des impôts prévoit ainsi d'appliquer une majoration forfaitaire de 25 % aux revenus des contribuables soumis à un régime réel d'imposition qui ne sont pas adhérents d'organismes agréés.

b) Les autres avantages fiscaux

Les adhérents d'un organisme agréé sont susceptibles de bénéficier d'une réduction d'impôt, plafonnée à 915 euros, pour frais de tenue de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé pour les adhérents dont le chiffre d'affaires ou les recettes sont inférieurs aux limites des régimes micro-BNC ou micro-BIC. Les dispositions de l'article 199 quater B du code général des impôts limitent toutefois le bénéfice de cette réduction d'impôt aux adhérents ayant opté pour un régime réel d'imposition.

Le salaire du conjoint d'un exploitant individuel ou d'un associé de société de personnes visée aux articles 8, 8 ter et 8 quater du code général des impôts peut être déduit du résultat de l'entreprise familiale dès lors qu'il s'agit d'un travail effectif donnant lieu au paiement de cotisations sociales. Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, cette déductibilité n'est toutefois intégrale que si l'exploitant est adhérent d'un organisme de gestion¹²².

En application de l'article 1755 du code général des impôts, les insuffisances des déclarations révélées spontanément à l'administration par les nouveaux membres d'un organisme agréé dans les trois mois suivant leur adhésion sont dispensées de majoration fiscale lorsqu'elles ne résultent pas de manœuvres frauduleuses et que ces insuffisances, inexactitudes ou omissions, n'ont pas fait l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire ni d'une proposition de rectification. L'impôt en principal doit être acquitté.

B - Le bilan des organismes agréés

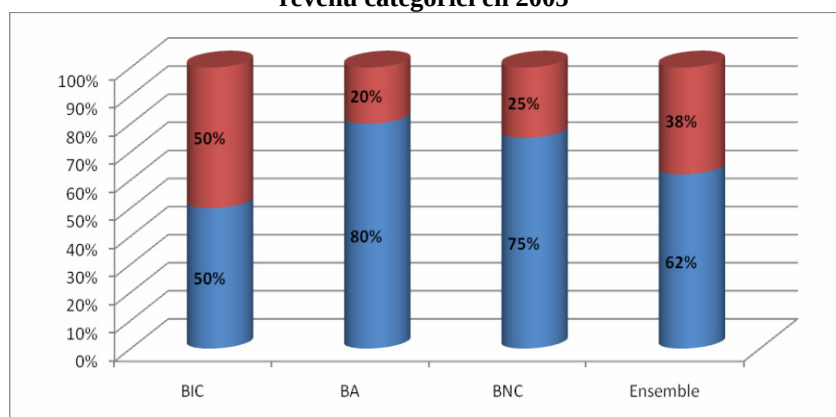
1 - Une adhésion importante des exploitants

Trente ans après leur création, les organismes agréés comptent 1,2 million d'entreprises adhérentes, qui représentent environ deux-tiers des entreprises imposées selon le régime du réel. Cette proportion, qui témoigne de la forte implantation du dispositif, est restée stable dans les années récentes (les effectifs des adhérents étaient à peu près similaires en 2000).

La proportion d'adhérents apparaît toutefois variable selon le régime d'imposition. Les contribuables relevant des BA et des BNC connaissent ainsi des taux d'adhésion plus élevés que ceux assujettis aux BIC. Les taux d'adhésion sont présentés dans le graphique n°17.

¹²² Dans le cas contraire, la limite de déduction de ce salaire est fixée à 13 800 euros.

Graphique n°17 : Proportion d'adhérents à un organisme agréé selon revenu catégoriel en 2005



Source : Direction générale des impôts, bureau P2

Les divergences observées entre les catégories de revenu se retrouvent lorsqu'on poursuit l'analyse par secteur d'activité. Au sein des BNC, ce sont ainsi les entreprises des secteurs de la santé (84 %) et du conseil (77 %) qui connaissent les plus forts taux d'adhésion, alors que les exploitations du secteur artistique adhèrent relativement peu aux associations de gestion agréées. Pour les BIC, ce sont les entreprises commerciales, celles exerçant des activités industrielles ou de gestion qui adhèrent le plus aux centres de gestion agréés (plus de 50 %), alors que les entreprises de transport, les entreprises dont l'activité a un caractère financier ou immobilier adhèrent à moins de 40 %.

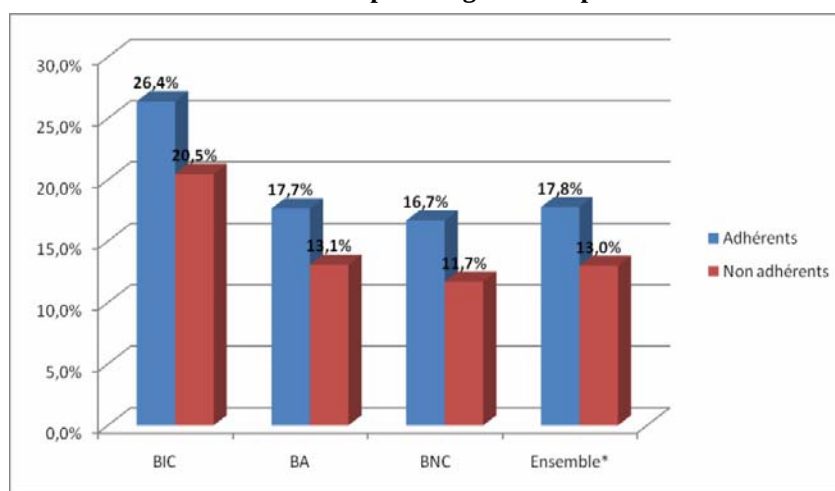
Dans tous les cas, l'avantage fiscal consenti paraît avoir été un facteur déterminant de l'adhésion à un organisme de gestion agréé. En 2005, 92 % des entreprises adhérentes bénéficiaient ainsi de l'abattement fiscal.

2 - L'impact de l'adhésion sur la régularité des déclarations

Le dispositif des organismes agréés est aujourd'hui unique en Europe. Le succès quantitatif de cette spécificité française ne suffit pas à justifier son existence ; il est nécessaire pour cela d'évaluer leur efficacité au regard des objectifs poursuivis. Le conseil et l'assistance assurés par les organismes agréés peuvent difficilement être mesurés. On peut en revanche, à partir des contrôles effectués par l'administration fiscale, estimer l'impact de l'adhésion aux organismes de gestion sur la régularité des déclarations. Les statistiques du contrôle fiscal sont toutefois relativement fragiles et aucune donnée n'est disponible quant au contrôle sur pièces des adhérents et des non-adhérents.

Lorsque le contrôle de l'administration fiscale ne relève aucune irrégularité, celle-ci émet un avis d'absence de rectification. Pour mesurer l'impact de l'adhésion sur la régularité des déclarations, on peut donc comparer le pourcentage d'entreprises faisant l'objet d'un tel avis. Le graphique n°18 présente ces pourcentages par catégorie d'imposition en 2005.

Graphique n°18 : Pourcentage d'entreprises faisant l'objet d'un avis d'absence de rectification par catégorie d'imposition en 2005

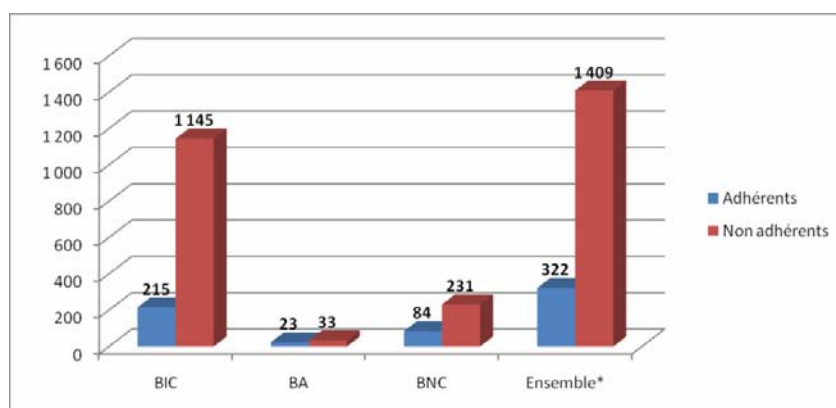


Source : Direction générale des impôts, bureau P2

Le taux d'absence de rectification apparaît ainsi plus élevé parmi les entreprises adhérentes que parmi les entreprises non adhérentes (17,8 % contre 13 %) et cette observation peut être faite aussi bien pour les BIC (26,4 % contre 20,5 %) que pour les BNC (16,7 % contre 11,7 %). L'adhésion à un organisme agréé facilite donc bien la régularité des déclarations fiscales, dans des proportions qui restent toutefois limitées : les ordres de grandeur de la régularité des déclarations restent les mêmes.

A l'autre extrémité des résultats d'un contrôle, l'administration fiscale peut appliquer des majorations pour manquement délibéré ou proposer des poursuites correctionnelles. Le graphique n°19 présente les pourcentages comparés par catégorie de revenus d'application de majoration pour manquement délibéré.

Graphique n°19 : Application de majoration pour manquement délibéré selon la catégorie de revenus en 2000¹²³



Source : Direction générale des impôts, bureau P2

La différence entre les entreprises adhérentes et non adhérentes apparaît très importante : le nombre de majorations appliquées aux entreprises non adhérentes a été quatre fois plus important en moyenne (cinq fois plus important pour les BIC et trois fois plus important pour les BNC).

Ces résultats montrent un lien fort entre la non-adhésion et la prévalence de la fraude chez les exploitants assujettis à l'IR au titre des bénéfices. Il n'est toutefois pas possible de savoir si les organismes sont uniquement des outils de prévention efficaces ou également un obstacle pour ceux qui souhaitent frauder¹²⁴. Dans tous les cas, leur efficacité au regard de la lutte contre la fraude apparaît incontestable, y compris pour les services de contrôle de l'administration fiscale qui peuvent concentrer une part importante de leurs contrôles sur les non-adhérents. En 2005, les entreprises non adhérentes à un organisme de gestion agréé représentaient ainsi 38 % des entreprises mais 82 % des contrôles effectués sur les entreprises imposées sur le revenu.

¹²³ Les résultats des manquements délibérés par catégorie de revenus ne sont disponibles que pour 2000. En 2005, 1885 majorations pour manquements délibérés ont été appliquées à des entreprises adhérentes, contre 297 aux entreprises adhérentes, soit un rapport de un à six.

¹²⁴ En particulier, les entreprises se livrant à une activité non déclarée, par essence frauduleuse, ne peuvent être adhérentes des OGA, ce qui explique aussi l'écart observé entre adhérents et non-adhérents présenté aux graphiques n° 18 et 19.

3 - L'avenir de l'avantage fiscal

L'article 76 de la loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement de 20 % dont bénéficiaient les adhérents aux centres de gestion agréés pour l'intégrer au barème. Cette disposition a eu pour effet d'appliquer un coefficient de 1,25 aux revenus des contribuables soumis à un régime d'imposition qui ne sont pas adhérents d'organismes agréés.

Cette situation, si elle est économiquement identique à la précédente, pose toutefois des problèmes juridiques nouveaux. Le fait de payer un impôt sur une assiette « augmentée » pourrait en effet apparaître comme contraire à l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *la contribution publique [...] doit être également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel saisi par recours sur la loi de finances pour 2006 n'a pas censuré cet article, sans toutefois se prononcer explicitement sur sa constitutionnalité. L'administration fiscale se fonde sur cette décision implicite pour estimer le débat juridique clos. Il est toutefois à craindre que, dans le cadre des premiers redressements effectués avec l'assiette augmentée, un contentieux ne naisse très rapidement sur ce sujet devant le juge fiscal, ce qui pourrait poser, à terme, la question de la pérennité du coefficient.

La question du coût des organismes de gestion agréés (3 milliards d'euros pour les abattements en 2005) serait ainsi retournée. Il ne s'agirait plus de supprimer un avantage désormais inclus dans le barème, mais de l'étendre à l'ensemble des entreprises. Le coût estimé de cette extension, 400 millions d'euros selon la direction générale des impôts, ne serait toutefois pas sa conséquence principale. C'est en effet l'existence même des organismes de gestion agréés et de leurs 15 000 salariés qui pourrait être remise en cause. Les contraintes et les formalités ne seraient plus contrebalancées par l'avantage et le taux d'adhésion risquerait de chuter. Dans cette perspective, les services rendus par les organismes de gestion agréés pourraient ne pas suffire à garantir leur maintien, d'autant que les fonctions de comptabilité exercées par certains CGA sont désormais interdites aux organismes agréés (cf. encadré n° 11).

Encadré n°11 : La tenue de la comptabilité des entreprises : des centres de gestion agréés et habilités aux associations de gestion de comptabilité

La tenue de la comptabilité constitue souvent une difficulté pour les indépendants, notamment lorsqu'ils démarrent leur activité et il s'agit donc d'un service dont ils sont particulièrement demandeurs. La tenue de la comptabilité par un tiers constitue également une garantie pour l'administration fiscale, car les risques d'irrégularité sont théoriquement diminués.

Pour ces raisons, les CGA regroupant des agriculteurs ont pu être habilités à tenir la comptabilité de leurs adhérents dès leur création. Cette possibilité a été étendue en 1977 aux CGA d'artisans et de commerçants. Dans tous les cas, la tenue de la comptabilité ne s'impose pas à l'adhérent qui peut s'en charger lui-même ou avoir recours à un expert-comptable. Les CGA qui peuvent tenir une comptabilité sont qualifiés de centres de gestion agréés et habilités (CGAH). En soi, l'existence des CGAH constitue une exception au principe de monopole des experts-comptables dans la tenue de la comptabilité.

La réforme de la profession comptable introduite par l'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles a toutefois modifié cette situation. L'ordonnance a créé un nouveau type de structures, les associations de gestion de comptabilité (AGC), qui constitue la forme associative de l'exercice de l'expertise-comptable.

Or, seuls les AGC et les experts-comptables seront autorisés à tenir une comptabilité à compter du 1^{er} janvier 2009. Les habilitations des CGAH disparaîtront alors et ces structures seront transformées. Si elles souhaitent continuer leur activité, elles devront alors se scinder entre une CGA « classique » et une « AGC » en veillant à maintenir une séparation stricte entre ces deux types d'activité.

Cette réforme, qui reconstitue le monopole des experts-comptables, doit permettre de clarifier le rôle de chacun des acteurs. Toutefois, la séparation des activités des CGAH pose d'ores et déjà des problèmes pratiques et en l'absence de service lié à la tenue de la comptabilité, l'adhésion aux CGA pourrait connaître une forte baisse si l'avantage fiscal concédé aux adhérents venait à être remis en cause.

Chapitre IV

Pistes d'évolution

A partir des éléments de constats dégagés et des problématiques évoquées, il est possible de dégager des pistes de réflexion sur l'évolution des prélèvements obligatoires des indépendants. Ces pistes s'articulent autour de quatre axes principaux : l'harmonisation des règles fiscales, l'amélioration du prélèvement social, la préservation de l'assiette et la cohérence des dispositifs.

I - Harmoniser les règles fiscales

La complexité du régime juridique fiscal des indépendants, la diversité des règles applicables, constituent des éléments qui nuisent à la cohérence et à l'équité de l'impôt sans que leur maintien apparaisse toujours justifié par des particularismes suffisants. Trois éléments paraissent surtout devoir évoluer : les règles d'imposition des dirigeants de société, les différences entre BIC et BNC, ainsi que les régimes spéciaux (micro-BIC et BNC et forfait agricole).

A - Harmoniser les règles d'imposition des dirigeants de société

La diversité des régimes applicables aux dirigeants de société apparaît inutilement complexe et peu lisible : le régime d'imposition des revenus des membres de conseil d'administration ou de surveillance ne devrait pas dépendre de la forme juridique de la société.

Il est en conséquence proposé de généraliser l'application du régime des BNC à l'ensemble des éléments de rémunération des dirigeants de société. Les conséquences fiscales mais aussi sociales de cette mesure de simplification ne seraient pas toujours négligeables. Ainsi les jetons de présence cesseraient-ils d'être considérés comme des revenus de capitaux mobiliers pour être soumis aux cotisations sociales.

B - Favoriser la convergence entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux

1 - A court terme, rapprocher les règles de déductibilité

Pour mettre fin à des différences de traitement entre BIC et BNC que les situations ne paraissent pas justifier, il est proposé :

- d’aligner le mode de déduction des charges des titulaires de BNC sur celui des BIC ;
- d’autoriser de manière explicite la déduction des loyers d’immeubles à usage professionnel maintenus dans le patrimoine privé, en étendant l’assiette des cotisations sociales dans le même temps ;
- de permettre aux titulaires de BIC relevant du régime réel simplifié d’utiliser le barème kilométrique applicable aux salariés.

2 - A moyen terme, déterminer les BNC à partir des règles de la comptabilité générale

L’administration fiscale justifie, non sans raison, la plupart des différences qui subsistent entre les régimes de déductibilité des BIC et des BNC par l’absence d’une comptabilité d’engagement chez ces derniers. D’ores et déjà, l’article 93 A du code général des impôts prévoit que les contribuables soumis au régime de la déclaration contrôlée peuvent opter pour la détermination de leur résultat à partir des créances acquises et des dépenses engagées au cours de l’année d’imposition.

Il serait sans doute souhaitable qu’à terme, cette option devienne une obligation, et que la comptabilité d’engagement soit de droit le mode de détermination des BNC. A court terme toutefois, l’application des règles comptables à l’ensemble des professions libérales apparaît difficile à mettre en œuvre.

En outre, la tenue d’une comptabilité par l’ensemble des indépendants nécessite que celle-ci reste appropriée à une activité non comparable à celle des grands groupes internationaux. En particulier, les obligations nées des nouvelles normes IFRS, dont l’insertion dans le plan comptable fait actuellement l’objet de discussions au niveau communautaire, ne doivent pas venir complexifier inutilement la tenue d’une comptabilité dans les petites exploitations. Ainsi, le principe de l’obligation de tenue d’une comptabilité super simplifiée du type de celle existant pour les petites entreprises relevant des BIC pourrait-il en constituer la première étape.

C - Circonscrire l'usage du forfait

1 - Les pistes envisagées

Les projets de réduction du seuil du forfait ou de substitution d'un régime micro ont tous échoué. Il est vrai que le passage à un régime micro non forfaitaire pourrait conduire à afficher un taux d'abattement forfaitaire pour charges d'exploitation évaluées par le rapport Marre-Cahuzac¹²⁵ entre 80 et 85 %, à un niveau très supérieur à ceux des régimes BIC (71 % pour les activités de vente et de fourniture de logements, 50 % pour les prestations de service). Pourtant, le coût de gestion de ce régime s'avère très élevé pour la direction générale des impôts du fait de sa complexité. Il est évalué par le rapport sur la réingénierie du forfait collectif agricole à 8,5 % de l'impôt collecté, soit 8,5 millions d'euros par an.

Le dernier projet de réforme présenté par la direction générale des impôts dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation agricole promulguée le 5 janvier 2006 n'a pas été retenu dans le projet de loi. L'assemblée générale des caisses de mutualité sociale agricole s'est pourtant déclarée favorable à un abaissement du seuil d'imposition au forfait.

Le rapport sur la réingénierie du forfait agricole écarte la perspective d'une réforme globale du forfait agricole « pour des raisons tant techniques que psychologiques », mais propose que la direction générale des impôts ne calcule que 40 % des forfaits actuels, en soumettant les agriculteurs en deçà d'un seuil à une obligation de déclaration du montant de leurs recettes à l'image de ce qui est prévu pour les régimes micro. Les exploitants dont les recettes sont inférieures à ce seuil seraient exonérés de l'IR. Un tel projet aurait certes pour conséquence de réduire le coût de gestion du forfait (économie de 4,9 millions d'euros), pour une perte de recettes légèrement inférieure (4,7 millions d'euros), mais aurait des conséquences importantes sur l'assiette sociale des exploitants puisqu'il se traduirait par une perte de recettes sociales sur les revenus des agriculteurs dont les forfaits ne seraient plus calculés.

¹²⁵ Rapport sur les adaptations à apporter à la fiscalité et au mode de calcul des cotisations sociales agricoles, mars 2000.

2 - Les solutions proposées

L'amélioration du régime du forfait passe par une meilleure connaissance de son impact et de ses assujettis. C'est pourquoi il est nécessaire d'opérer un suivi statistique des agriculteurs imposables au forfait ayant opté pour le régime réel.

Ensuite, la vocation du forfait est de proposer des formalités réduites et des coûts plus faibles dans certains cas spécifiques qui doivent rester l'exception. Il est donc proposé de réduire progressivement le nombre d'exploitations et de sociétés civiles agricoles imposées au régime forfaitaire.

La dernière proposition est complémentaire avec la précédente. L'existence de l'imposition au forfait ne se justifie que si elle n'introduit pas de distorsion excessive en matière de prélèvements obligatoires. Il est donc proposé de rendre l'imposition au forfait plus équitable en comparant le niveau des forfaits par zones et par cultures afin d'aboutir à une réévaluation progressive des comptes-types par exploitation sous-évalués.

II - Améliorer le prélèvement social

Le prélèvement social des travailleurs non-salariés est confronté à trois types de difficultés : l'effort contributif est mal réparti, le risque de perte de revenu est mal couvert et l'affiliation au régime général entraîne des effets qui favorisent les mécanismes d'optimisation improductifs.

A - Mieux répartir l'effort contributif

En bas de l'échelle des revenus taxables, les cotisations minimales entraînent un effort contributif très important. Pour autant, la mise en place du « bouclier social » et la nécessité de limiter les pertes d'assiette plaident pour ne pas remettre en cause le principe même des cotisations minimales¹²⁶.

¹²⁶ On peut toutefois remarquer que les différentes cotisations minimales présentent une certaine incohérence. Si la cotisation minimale maladie est très élevée, la cotisation minimale de retraite de base est très basse (assiette égale à 200 SMIC) mais ne permet de valider qu'un seul trimestre. Il serait souhaitable de la relever (800 SMIC) afin de permettre la validation d'une année complète.

En revanche, il est possible de s'interroger sur le maintien d'une cotisation plafonnée en maladie-maternité. Dans les autres régimes sociaux (y compris le régime agricole), cette cotisation est déplafonnée. Ce qui est logique car il n'y a pas à proprement parler de plafonnement des prestations en nature. En outre, le plafonnement accompagné d'un taux dégressif aboutit à un très faible effort contributif des revenus supérieurs à cinq fois le plafond. Enfin, il a été montré que la différence de taux de cotisation avec le régime général, pour des prestations de même niveau, n'était pas fondée sur des éléments objectifs. Pour tous les régimes de sécurité sociale, le déplafonnement de la cotisation maladie-maternité est un fait acquis pour certains de longue date.

Dans ces conditions, le maintien d'un plafonnement de cette cotisation pour les indépendants n'est plus aujourd'hui justifié.

B - Encourager la couverture des risques de perte de revenu

Pour les risques lourds (hors maladie), la couverture sociale des indépendants est inférieure à celle des salariés en raison de l'absence d'assurance chômage et de garanties collectives au-dessus du plafond. Améliorer cette couverture sans augmenter les prélèvements sociaux passe par la souscription de contrats de prévoyance complémentaire qui pourrait de ce fait être encouragée, notamment en introduisant une part de déduction sociale. Cette possibilité rétablirait un certain équilibre avec les autres assurés sociaux, comme le montre le tableau n°35.

Tableau n°35 : Modalités de déductibilité fiscale et sociale par catégorie d'assurés sociaux

	Salariés (article 83 CGI)	Exploitants agricoles (article 154 bis OA CGI pour la déductibilité fiscale + circulaire ministérielle du 30/12/97 pour la déductibilité sociale)	Travailleurs indépendants (article 154 bis du CGI)
	Retraite et Prévoyance	Retraite exclusivement	Retraite et Prévoyance
Déductibilité fiscale	<u>Retraite</u> : 8% de la rémunération annuelle brute dans la limite de 8 plafonds (déduction maximale de 20 597 €) <u>Prévoyance</u> : 7% du plafond+3% de la rémunération dans la limite totale de 3% de 8 plafonds, déduction maximale de 7 724 €)	10 % du BA jusqu'au plafond et 25% du BA entre 1 et 8 plafonds (déduction maximale de 59 540 €) ou bien 10% du plafond quel que soit le revenu déclaré	<u>Retraite</u> : 10 % du BIC jusqu'au plafond et 25% du BIC entre 1 et 8 plafonds (déduction maximale de 59 540 €) ou bien 10% du plafond quel que soit le revenu déclaré <u>Prévoyance</u> : limite annuelle correspondant à l'addition des éléments suivants (dans la limite de 3% de 8 plafonds) : 7% du plafonds et 3,75% de la rémunération brute annuelle (déductibilité maximale de 7 724 €)
Déductibilité sociale	<u>Retraite</u> : 5% du salaire brut dans la limite de 5 plafonds (déduction maximale de 8 046 €) <u>Prévoyance</u> : 6% du plafond +1,5% du salaire annuel brut dans la limite de 12% du plafond (déduction maximale de 3 862 €)	La déductibilité sociale est admise dans les limites de la déductibilité fiscale (adhérents au réel et au forfait) sur la base d'une circulaire ministérielle	Néant sauf pratiques non prévues par l'article 154 bis II (CAVP, CRN, CARSAF, CNBF)

Dans certaines caisses de retraite de professions libérales (y compris les avocats), des classes de cotisations peuvent être librement choisies par l'assuré. Il s'agit là d'un dispositif original qui introduit un élément facultatif au sein d'une cotisation obligatoire. L'article 154 bis II du code général des impôts soumet ces classes de cotisations aux règles de déductibilité fiscale applicables aux contrats d'assurance groupe et aux régimes facultatifs prévus par cet article. On peut donc considérer ces classes de cotisations comme un produit « Madelin » par assimilation. Or, bien que les cotisations « Madelin » ne soient pas déductibles de l'assiette sociale, ces caisses de retraite assimilent ces cotisations à des cotisations obligatoires et les déduisent fiscalement et socialement. Ces pratiques ne reposent sur aucun texte.

Il en va de même pour les exploitants agricoles. La déductibilité sociale des cotisations et primes souscrites dans le cadre de la retraite complémentaire facultative ne résulte d'aucun texte normatif et est donc dépourvue de base légale. En outre, le plafond de déductibilité y est très élevé (près de 60 000 euros), ce qui permet dans les faits de déduire des cotisations obligatoires la totalité des cotisations de retraite complémentaire facultative. Le respect de la légalité et de l'équité commanderait de supprimer cette déductibilité sociale. La maintenir impliquerait de l'étendre aux travailleurs indépendants.

Dans ces conditions, il conviendrait d'envisager la possibilité pour les indépendants de déduire une partie de leurs cotisations facultatives de leurs cotisations obligatoires, à la condition toutefois que ces cotisations facultatives visent à couvrir les risques mal couverts par les régimes de base (prévoyance hors santé), que le plafond de déductibilité soit relativement bas et que soient prises les mesures appropriées de rétablissement d'assiette.

C - Atténuer les effets de l'affiliation au régime général

Les particularismes du champ des cotisants des régimes d'indépendants ont pour effet d'exclure les dirigeants minoritaires et une partie des professions libérales de santé. En sens inverse, certaines professions libérales avec un statut de salarié sont affiliées à un régime de professions libérales. Il faudrait s'interroger sur la nécessité de maintenir dans le régime général des dirigeants minoritaires dont l'activité professionnelle est plus proche de celle d'un travailleur indépendant que d'un salarié. D'autre part, il ne serait pas illogique de considérer qu'un professionnel libéral, même si sa rémunération est salariée, n'exerce pas sa profession comme un salarié. La Cour de cassation a reconnu depuis

longtemps que l'« indépendance technique » du libéral est compatible avec un lien de subordination juridique¹²⁷.

La situation est différente pour les praticiens et auxiliaires médicaux. D'une part, le régime des PAM est un des piliers du système conventionnel qui reste aujourd'hui indispensable pour associer les professions médicales et paramédicales à l'organisation du système de santé. D'autre part, les PAM versent au RSI une « contribution de solidarité ». Toutefois, celle-ci est très faible (0,01 %)¹²⁸.

Or, on a pu constater que la quasi-intégralité de la cotisation maladie et la plus grande part de la cotisation d'allocations familiales étaient prises en charge par la CNAMTS. Dans ces conditions, il ne serait pas illogique que le niveau de cette contribution de solidarité soit relevé.

III - Préserver l'assiette des prélèvements

Les prélèvements obligatoires servent à financer les politiques publiques ou la protection sociale des cotisants. A ce titre, il est primordial que leur assiette ne fasse pas l'objet de minoration excessives. L'ensemble des pratiques occasionnant une évasion sociale doit ainsi être régulé et les arbitrages rémunérations/dividendes mieux encadrés.

A - Réguler les pratiques d'évasion sociale

S'agissant des phénomènes caractérisés d'évasion sociale (*partnership*, portage salarial), il apparaît nécessaire que les pouvoirs publics définissent de manière stricte les pratiques licites.

En matière d'épargne salariale, la question se pose de savoir si les conditions avantageuses de déduction sociale pour l'intéressement et divers plans d'épargne doivent bénéficier au dirigeant de société lorsqu'il n'a que très peu de salariés. La réponse à cette question suppose de pouvoir mesurer, à terme, les effets de la récente législation sur le sujet (notamment la loi « DPAS » précitée).

¹²⁷ Durant les premières années d'exercice, il est en effet très difficile de distinguer un avocat « collaborateur » (professionnel libéral rémunéré par rétrocession d'honoraires) d'un avocat « salarié ». La clientèle personnelle qui est permise au premier est aléatoire et survient généralement au bout de quelques années (c'est un des critères pris en compte pour devenir avocat associé).

¹²⁸ La convention dentaire de juin 2006 a fortement augmenté la contribution de solidarité des PAM-Dentistes en majorant son assiette des dépassements d'honoraires de prothèses. Les dépassements tarifaires des médecins du secteur II ont toutefois échappé à ce type de mesure.

Enfin, la cotisation de solidarité sur les associés de société a été supprimée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 dans le but déclaré de favoriser l'investissement en agriculture. Mais, en adressant un signal d'encouragement à la transformation des exploitations en forme sociétaire, au nom de l'aide à l'investissement dans le secteur agricole, cette évolution pourrait constituer un appel à l'évasion sociale et engendrer des pertes de cotisations sociales importantes pour le régime agricole. La CCMSA évalue à 20 millions d'euros la perte de recettes pour 2006. Il est donc proposé de rétablir cette cotisation.

B - Encadrer les arbitrages rémunération/dividendes

En matière de dividendes, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 novembre 2007 précité, la réintégration pour le seul dirigeant majoritaire¹²⁹ des dividendes dans l'assiette sociale suppose que le législateur détermine clairement ce qui relève, pour un gérant de SEL ou de SARL, d'un revenu professionnel et ce qui relève d'un revenu mobilier.

Une question identique s'était posée avec le loyer tiré de la location d'un fonds de commerce. Le législateur a estimé qu'il s'agissait bien d'un revenu professionnel dès lors que la valorisation du fonds est étroitement dépendante du fait que son propriétaire y exerce son activité. Au contraire, à partir du moment où le propriétaire du fonds est étranger à l'activité, le loyer perçu est considéré comme un revenu foncier. Il s'agit bien d'un produit qui est tantôt assimilé à un revenu d'activité tantôt à un revenu du capital.

Une solution de même nature devrait prévaloir pour les sociétés qui remplissent les conditions tenant à la répartition du capital pour pouvoir arbitrer entre dividendes et rémunérations - associé-dirigeant unique ; associés exerçant des activités dans des conditions identiques, etc.-, dès lors que le montant du bénéfice distribué est fixé dans un but unique de diminuer les prélèvements sociaux. Le seuil de rentabilité du capital au-delà duquel le dividende serait considéré comme un revenu

¹²⁹ Ce qui exclurait un détenteur de parts non dirigeant.

d'activité pourrait être défini selon un ratio bénéfice/capital investi (à l'instar de ce qui a été fait pour les PEA)¹³⁰ bien que les conditions d'application puissent être compliquées en raison des acquisitions de titres par les associés à des moments différents et pour des montants différents.

Une autre méthode consisterait à partir de la répartition opérée entre la rémunération de gérance et le dividende distribué. Elle pourrait s'inspirer du principe de l'assiette forfaitaire qui s'applique pour les revenus inférieurs à un seuil. Le surplus d'assiette - au-delà de la rémunération de gérance - serait déterminé en fonction du rapport rémunération/dividendes. A titre d'exemple, dès lors que ce rapport serait compris entre 1 et 1/2, l'assiette serait majorée de 50 % du dividende ; dès lors que ce rapport serait compris entre 1/2 et 1/3, l'assiette serait majorée de 70 % du dividende, etc. Il resterait à déterminer exactement les différents ratios donnant lieu à majoration de l'assiette. La détermination de ces ratios et du montant forfaitaire exprimé en pourcentage du dividende devrait tenir compte du ratio bénéfice/capital investi retenu pour définir le seuil de rentabilité acceptable du capital.

Une fois admis un tel principe de rétablissement de l'assiette, il faudrait d'abord permettre aux organismes de recouvrement des régimes d'indépendants d'avoir systématiquement accès aux informations de nature fiscale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, y compris pour les URSSAF. Ensuite, il serait nécessaire de prévoir les dispositions permettant de limiter ce rétablissement d'assiette au seul dirigeant effectif de la société et d'éviter la double imposition de CSG/CRDS.

La mise en place de mécanismes encadrant les arbitrages rémunérations/dividendes doit s'accompagner de mesures visant à mesurer précisément le niveau et l'évolution de ces arbitrages. Il apparaît en particulier indispensable que la direction générale des impôts prenne les dispositions nécessaires à la mesure des dividendes et des salaires que se versent les associés-gérants dans le cadre de leur activité professionnelle. Des enquêtes particulières pourraient en outre permettre

¹³⁰ L'article 63 de la loi de finances pour 1995 avait autorisé l'acquisition de titres non cotés dans le cadre du PEA. Jusqu'à cette date, seuls étaient éligibles au PEA les titres non cotés souscrits lors de la constitution de la société ou d'une augmentation de capital. Le 5° bis de l'article 157 du code général des impôts avait prévu que les produits de ces placements et les plus-values réalisées sur les titres étaient exonérées d'impôt sur le revenu. Les dividendes perçus étaient donc exonérés d'impôt sur le revenu si les titres étaient détenus dans le cadre d'un PEA. Cela pouvait entraîner une absence d'imposition en dépit de dividendes élevés. La loi de finances pour 1998 a limité cette exonération dont bénéficient les produits des placements en titres non cotés détenus dans un PEA à 10 % du prix d'acquisition de ces titres.

de connaître avec précision les choix juridiques et fiscaux des indépendants, et ainsi déterminer l'importance de la régulation.

C - Préserver l'assiette des contributions

Les dispositifs relatifs aux plus-values de cession issus des articles 151 septies, 238 quinquies et 151 septies A du code général des impôts, établissent tous des abattements fiscaux visant à exonérer tout ou partie de la plus-value réalisée de l'impôt sur le revenu, leur impact sur les prélèvements sociaux étant toutefois distinct. Si les deux premiers dispositifs opèrent également une exonération sociale, maintenant ainsi la similitude entre les deux assiettes, les plus-values de cession dégagées à l'occasion du départ à la retraite mentionnées à l'article 151 septies A ne sont pas exonérées de contributions sociales (CSG et CRDS).

Cette dualité apparaît inutilement complexe et doit faire l'objet d'une unification. A ce titre, il pourrait être envisagé de retenir pour l'ensemble des dispositifs la solution retenue pour les départs à la retraite. Ce choix permettrait ainsi de préserver l'assiette des contributions sociales, dont le rendement fait aujourd'hui des ressources indispensables au financement de la protection sociale. En contrepartie, il consacrerait la distinction, déjà existante, entre assiettes fiscales et sociales au regard du régime des plus-values.

IV - Mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires

Comme le montrent les exemples étudiés en partie III et l'examen des arbitrages rémunérations/dividendes, les prélèvements fiscaux des indépendants ne peuvent faire l'objet d'une élaboration qui ne prendrait pas en compte leurs conséquences sociales. L'impact des mesures fiscales sur l'assiette sociale et la prise en compte par les contribuables-cotisants de l'ensemble des prélèvements auxquels ils sont soumis appellent en effet une vision plus globale de la politique de prélèvements obligatoires. Si les relations entre la direction générale des impôts et la direction de la sécurité sociale apparaissent marquées par le souci de collaborer de la manière la plus efficace possible, le dispositif d'ensemble de l'élaboration fiscale et sociale suscite régulièrement des incohérences préjudiciables au contribuable et aux finances publiques.

Liste des personnalités rencontrées

MINISTERE DES COMPTES PUBLICS

DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE

M. Dominique LIBAULT, directeur

M. Jean-Louis REY, chef de service

M. Jonathan BOSREDON, adjoint au sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction

Mme Marianne KERMOAL, chef du bureau 5A

Mme Laurence ASSOUS, chef du bureau 5B

M. Philippe GIL, adjoint au chef de bureau B1

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

Direction de la législation fiscale

Mme Marie-Christine LEPETIT, directrice, adjointe au directeur général

Mme Catherine BRIGANT, chef du bureau P1

M. Alexandre GARDETTE, chef du bureau B1

M. Hervé QUERE, adjoint au chef de bureau B1

M. Bruno MAUCHAUFFEE, chef du bureau B2

Service de l'application

M. Guillaume TALON, chef du bureau M2.

M. Olivier TOUVENIN, chef du bureau P2

M. Manuel FLAM, chef du bureau E2

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Mme Sandrine DUCHENE, Sous-directrice de la sous-direction
« Finances publiques »

M. Fabrice PESIN, chef du bureau Fipu 2

M. Cedric AUDENIS, chef du bureau Fipu 2.

DIRECTION DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, DES SERVICES ET DES
PROFESSIONS LIBÉRALES

M. Jean-Christophe MARTIN, directeur

M. Jean-Luc AUBINEAU, sous-directeur de la sous-direction
affaires juridiques et sociales)

M. Thierry MALHER, chef du bureau politique social B3.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

M. Michel AMAR, responsable de la division Salaires et revenus
d'activité

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Martine DUFOUR-CHATAIN, chef du bureau assujettissement et
cotisations

Pierre VASLIN, chef du bureau des études, des statistiques

Eric TISON, chef du bureau des tutelles

Benoit JACQUOT, chef du bureau des études fiscale

ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS

M. Dominique LIGER, Directeur général

M. Christine BOUDINEAU, directeur des retraites, du recouvrement, de la relation clients et de l'animation du réseau

M. Philippe DACHICOURT, directeur de l'organisation et de la prospective

M. François LENORMAND, direction de l'organisation et de la prospective

M. Julien LESREL, direction de l'organisation et de la prospective

M. Philippe ULHMAN, directeur de la politique de santé et de gestion du risque

AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général

M. Alain GUBIAN, directeur des statistiques, des études et de la prévision

M. Paul FRANCESCHI, sous-directeur direction des statistiques, des études et de la prévision

M. Albert LAUTMAN, sous-directeur (direction de la réglementation, du recouvrement et du service)

Mme Julie AUBERTIE, direction de la réglementation, du recouvrement et du service.

CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE

Marie-Christine CHAMBE, directrice de la protection sociale

Françoise VALES, sous directrice asujettissement et assiette

Pascale GUEURY, responsable du département réglementation

Danièle SAINT-MARTIN, directrice déléguée chargée du financement et agent comptable

CAISSE NATIONALE DES BARREAUX FRANÇAIS

M. Jacques LECUYER, directeur général

M. Gilles NOT, directeur juridique

CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS
LIBERALES

M. Gérard VERDUN, président

M. Gérard PELISSIER, directeur général

CAISSE AUTONOME DE RETRAITE DES MEDECINS FRANÇAIS

M. Frédéric PEYRE, directeur juridique

CAISSE AUTONOME DE RETRAITE DES CHIRURGIENS DENTISTES

M. Jean-Pierre THOMAS, directeur

CAISSE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PHARMACIENS

Mme Cécile BRECHON, chef de département allocataires

CAISSE AUTONOME DE PREVOYANCE DES VETERINAIRES

Mme Anne ROGNON, directrice

ORGANISMES PROFESSIONNELS

ASSEMBLEE PERMANENTE DES CHAMBRES DE METIER

M. François MOUTOT, directeur général des services

CONSEIL SUPERIEUR DE L'ORDRE DES EXPERTS COMPTABLES

M. Patrick COLLIN, directeur chargé des questions fiscales

UNION NATIONALE DES EXPERTS-COMPTABLES AGRICOLES

M. Denis GOUAILLE, expert comptable, membre du bureau de l'UNECA

FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS EXPLOITANTS AGRICOLES

M. Stéphane WEIL, chargé de mission affaires fiscales

PERSONNALITES DIVERSES

Maître Jacques BARTHELEMY, avocat en droit social, cabinet Barthélémy et associés

M. Bruno CHRETIEN, Gérant de la société Factorielles

M. Daniel POSTEL-VINAY, ancien directeur général de la CANAM et du RSI

Glossaire

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'une entreprise
AGA	Association de gestion agréée
AGC	Association de gestion de comptabilité
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AMEXA	Assurance-maladie des exploitants agricoles
APCM	Assemblée permanente des chambres de métier
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaire
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ATEXA	Accidents du travail des exploitants agricoles
AVA	Assurance vieillesse agricole
AVI	Assurance vieillesse individuelle
BA	Bénéfices agricoles
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux
BNC	Bénéfices non commerciaux
CA	Chiffre d'affaires
CARCD	Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes
CARMF	Caisse autonome de retraite des médecins français
CARPV	Caisse de retraite des professions vétérinaires
CAVAMAC	Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux d'assurance
CAVEC	Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables
CAVP	Caisse d'assurance-vieillesse des pharmaciens
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CGA	Centre de gestion agréé
CGAH	Centre de gestion agréé habilité
CGI	Code général des impôts
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSSS (C3S)	Contribution sociale de solidarité sur les sociétés

DCASPL	Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales
DGI	Direction générale des impôts
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DLF	Direction de la législation fiscale
DSS	Direction de la sécurité sociale
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurance
FNAL	Fonds national d'aide au logement
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IJ	Indemnités journalières
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
INSEE	Institut national de la statistique et de l'administration économique
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
MSA	Mutualité sociale agricole
OGA	Organisme de gestion agréé
PAM	Praticiens et auxiliaires médicaux
PEA	Plan d'épargne en actions
PEE	Plan d'épargne entreprise
PERCO	Plan d'épargne retraite collectif
PERP	Plan d'épargne retraite populaire
PME	Petites et moyennes entreprises
RSI	Régime social des indépendants
SA	Société anonyme
SAS	Société par actions simplifiée
SASU	Société par action simplifiée unipersonnelle
SARL	Société à responsabilité limitée
SCP	Société civile professionnelle
SEL	Société à exercice libéral
SELAFA	Société d'exercice libéral à forme anonyme
SELARL	Société d'exercice libéral à responsabilité limitée
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES INDÉPENDANTS

Synthèse

Mars 2008

■ Avertissement

L Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005). Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Sommaire

Présentation	5
I - Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise	7
<i>Présentation générale des travailleurs indépendants</i>	7
<i>La notion de travailleur non salarié</i>	7
<i>Les travailleurs indépendants et le droit fiscal</i>	8
II - Les prélèvements	11
<i>Les prélèvements fiscaux</i>	11
<i>Les prélèvements sociaux</i>	14
<i>Les exonérations et les abattements</i>	15
III - Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants	17
<i>Les problèmes relatifs à la détermination de l'assiette</i>	17
<i>Les débats sur l'effort contributif des indépendants</i>	18
<i>L'optimisation</i>	20
<i>L'avenir des organismes de gestion agréés</i>	23
IV - Pistes d'évolution	25
<i>Harmoniser les règles fiscales</i>	25
<i>Améliorer le prélèvement social</i>	25
<i>Préserver l'assiette des prélèvements</i>	26
<i>Mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires</i>	27

Présentation

La création du régime social des indépendants en 2006 et le fait de lui avoir confié une mission d'interlocuteur social unique pour l'ensemble de leur protection sociale à partir de janvier 2008 traduisent une évolution importante affectant le régime de prélèvements obligatoires des non-salariés.

La catégorie des indépendants n'est pas définie de manière univoque et le terme recouvre des acceptions diverses. Elle est ici entendue au sens le plus large, celui de personnes exerçant une activité professionnelle sans subordination juridique permanente à un donneur d'ordre. Ainsi les exploitants agricoles, dont les particularités ont souvent justifié une étude séparée, relèvent-ils clairement de cette catégorie.

Minoritaires au sein de la population active, les indépendants sont au cœur de nombreuses réformes importantes. C'est que la petite ou moyenne entreprise, au centre des débats théoriques sur la croissance potentielle, est également une réalité incontournable de l'économie nationale, comme le montre le nombre de créations d'entreprise, qui n'a jamais été aussi élevé. Les débats sur les aides aux entreprises, les dépenses fiscales ou sociales en leur faveur sont ainsi permanents, se concrétisant souvent dans des dispositifs nouveaux qui n'ont, eux non plus, jamais été aussi nombreux.

Le sujet des prélèvements obligatoires des indépendants est donc particulièrement d'actualité, d'autant qu'il a rarement fait l'objet d'études approfondies dans un passé récent et que des éléments de synthèse sur le sujet apparaissent nécessaires. Le présent rapport propose ainsi une synthèse sur les prélèvements obligatoires des indépendants dont le but est, d'une part, de présenter les caractéristiques d'un sujet peu traité et, d'autre part, de cerner les principaux problèmes qu'il soulève. Afin de ne pas étendre exagérément un champ déjà assez vaste, le rapport se concentre sur les prélèvements portant sur les revenus d'activité. ■

Les prélèvements obligatoires des indépendants

1 Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Présentation générale des travailleurs indépendants

Selon les décomptes administratifs effectués par la sécurité sociale, on compte environ 2,1 millions de travailleurs non salariés non agricoles actifs en 2005, soit moins de 8 % de la population active.

Selon leur activité, les indépendants ont le choix, au moment du démarrage de leur activité et parfois au cours du développement de celle-ci, entre différents statuts. Ceux-ci régissent les règles de gouvernance interne de l'entreprise (éventuellement réduite au seul travailleur indépendant), mais aussi l'ensemble des régimes d'imposition et de cotisations qui vont s'appliquer.

Les indépendants sont une catégorie aux revenus hétérogènes : le revenu moyen s'établit à 30 640 euros en 2004 ; les professions libérales ont un revenu supérieur ou égal au double du revenu des autres groupes, et à plus du triple de celui des agriculteurs.

Enfin, certains travailleurs ont simultanément une activité salariée en plus de leur activité non-salariée. L'Insee estime que 10 % des indépendants cumulent des salaires et des revenus d'activité non salariée, notamment dans les professions de santé.

La notion de travailleur non salarié

Le droit social ne définit pas de “travailleurs indépendants” mais des “travailleurs non-salariés”, affiliés à un régime de sécurité sociale spécifique, le régime social des indépendants. Droit du travail et droit de la sécurité sociale ne sont toutefois pas parfaitement cohérents, puisque l'ensemble des travailleurs qui relèvent de la catégorie des non-salariés au sens du droit du travail n'est pas affilié au régime social des indépendants.

L'affiliation au régime général est acquise dès lors que trois conditions sont remplies⁽¹⁾ : un lien de dépendance ou de subordination, une rémunération, un contrat.

⁽¹⁾ Article L. 311.11 du code de la sécurité sociale.

Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Outre ces règles générales, le code de la sécurité sociale établit une liste de 29 professions qui sont rattachées au régime général. Parmi celles-ci, il faut remarquer les gérants minoritaires de société à responsabilité limitée et de société d'exercice libéral à responsabilité limitée, alors même que les gérants majoritaires sont affiliés au régime social des indépendants.

A l'opposé, certaines catégories de travailleurs normalement affiliés au régime général se sont vues affilier à certaines caisses du régime des indépendants pour des raisons liées à l'équilibre financier de ces régimes. Deux catégories de salariés de cabinets de professions libérales ont connu une affiliation partielle au régime des indépendants pour la retraite et l'invalidité-décès : les avocats - leurs risques sont gérés par la Caisse nationale des barreaux français - et les experts-comptables - leurs risques sont gérés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et par la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables -.

La situation est encore plus complexe pour certaines professions qui connaissent des affiliations mixtes au régime général et au régime des indépendants. Il s'agit essentiellement des praticiens et auxiliaires médicaux.

Leur régime *sui generis*, géré par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, est rattaché au

régime général pour l'assurance-maladie, mais relève, pour la retraite et l'invalidité-décès (base et complémentaire) de caisses de retraite autonomes.

Enfin, la loi prévoit que certains dirigeants de société rattachés au régime général sont affiliés au régime de retraite complémentaire de la profession qu'ils exercent.

Les travailleurs indépendants et le droit fiscal

La catégorie des travailleurs indépendants n'est pas directement pertinente en matière fiscale. L'imposition sur le revenu distingue en effet deux catégories de revenus d'activité pour une personne physique : le salaire et les bénéfices. Le travailleur indépendant au sens du droit fiscal est donc celui qui exerce une activité pour laquelle il est imposé sur ses bénéfices, c'est-à-dire que l'assiette imposable est constituée par la différence entre les produits et les charges résultant de l'activité sur un exercice. Ces bénéfices peuvent relever de trois grandes catégories : les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux (ce sont les revenus des professions libérales) et les bénéfices agricoles.

Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Pour les dirigeants de société, il n'y a pas toujours concomitance entre les régimes sociaux et fiscaux : être imposé sur les bénéfices et être travailleur non-salarié ne sont pas deux notions équivalentes. Trois situations doivent être examinées : celui où le dirigeant est salarié et imposé sur son salaire, celui où le dirigeant est non-salarié et imposé sur ses bénéfices et celui où le dirigeant est non-salarié mais imposé sur un revenu

que le droit fiscal assimile à un salaire. Ce dernier cas se présente lorsque le dirigeant est non salarié (gérant majoritaire de société d'exercice libéral à responsabilité limitée et société à responsabilité limitée, par exemple) et que la société est assujettie à l'impôt sur les sociétés. Leur rémunération, dite "article 62"⁽²⁾ est alors assimilée fiscalement à un salaire.

(2) En référence à l'article du code général des impôts.

Les prélèvements obligatoires des indépendants

2 Les prélèvements

Les prélèvements fiscaux

Trois grandes catégories de régimes fiscaux distinguent les travailleurs non-salariés : les bénéfices industriels et commerciaux⁽³⁾, les bénéfices non commerciaux, les bénéfices agricoles.

Les bénéfices industriels et commerciaux

En 2005, environ 435 000 entreprises ont déclaré des bénéfices industriels et commerciaux, pour une recette fiscale s'élevant à 6,2 milliards d'euros. En fonction du montant de son chiffre d'affaires, l'exploitant relève soit du régime de la micro entreprise, soit du régime réel, simplifié ou normal.

Le régime des micro entreprises est réservé exclusivement aux entreprises individuelles - et donc soumises à l'impôt sur le revenu - réalisant moins de 27 000 euros de chiffre d'affaires annuel pour les prestataires de services (76 300 euros de chiffre d'affaires annuel

pour les ventes et fournitures de logements). Dans tous les cas, il est toujours possible d'opter pour l'imposition du bénéfice réel. L'assiette imposable est constituée du chiffre d'affaires hors plus-values sur lequel est pratiqué un abattement forfaitaire.

Le régime dit "réel simplifié" s'applique à l'ensemble des exploitations réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 230 000 euros (763 000 euros pour les ventes et fournitures de logements), qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Les contribuables imposés au régime des micro entreprises peuvent opter pour le "réel simplifié".

Enfin, le régime réel normal s'applique de plein droit : pour les exploitants individuels et associés de sociétés civiles de moyens, et les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés au-dessus du seuil du réel simplifié. Pour le régime réel et le régime réel simplifié, le bénéfice imposable est en principe le bénéfice net comptable⁽⁴⁾,

⁽³⁾ La catégorie des revenus dits de l'article 62 ne sera en revanche pas présentée ici. A l'exception des particularités mentionnées en première partie, son régime juridique est en effet celui des traitements et salaires.

⁽⁴⁾ Article 38-1 du code général des impôts.

sous réserve de multiples modifications extracomptables définies par le code général des impôts. Dans le cadre du régime réel simplifié, les contribuables peuvent pratiquer une déduction forfaitaire du carburant consommé et une évaluation, également forfaitaire, des stocks.

Les bénéfices non commerciaux

La catégorie des bénéfices non commerciaux est une catégorie hétérogène. Elle regroupe les bénéfices des professions libérales et les bénéfices des charges et des offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçant, mais également, les bénéfices *“de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus⁽⁵⁾”*. Environ 387 500 entreprises ont déclaré des bénéfices non commerciaux pour l'année 2005, pour un montant total de 7,9 milliards d'euros.

En fonction du montant du chiffre d'affaires, le régime applicable est celui du régime spécial micro des bénéfices non commerciaux ou de la déclaration contrôlée.

Le régime micro des bénéfices non commerciaux s'adresse, sauf exclusion expresse, aux contribuables dont le montant annuel de recettes n'excède pas 27 000 euros et qui sont exonérés de TVA ou bénéficient de la franchise de base en TVA. Ces contribuables sont imposés sur un bénéfice évalué forfaitairement à 66 % de leurs recettes⁽⁶⁾. L'option pour le régime de la déclaration contrôlée est toujours possible.

Dans le régime de la déclaration contrôlée les contribuables doivent déclarer le montant exact de leur bénéfice, établi à partir de leur comptabilité de l'année. Celui-ci est constitué par l'excédent des recettes effectivement encaissées pendant l'année sur les dépenses professionnelles acquittées au cours de l'année et selon les règles en vigueur dans la profession (comptabilité de caisse). Sur option, le bénéfice peut toutefois être déterminé selon une comptabilité faisant état, non des encaissements et décaissements, mais des créances acquises et des charges engagées (comptabilité d'engagement).

⁽⁵⁾ Selon la définition de l'article 92 du code général des impôts.

⁽⁶⁾ L'abattement prend en compte les charges sociales.

Les bénéfices agricoles

Deux régimes d'imposition distincts existent pour les exploitants agricoles : l'imposition au forfait collectif et l'imposition au réel - normal ou simplifié -. L'option pour le régime réel, toujours possible, permet seule de bénéficier des dispositions fiscales spécifiques et favorables pour la détermination du bénéfice imposable (régime de jeunes agriculteurs, déduction pour aléas, étalement de revenus exceptionnels).

L'articulation entre ces deux régimes repose sur un seuil défini par le code général des impôts : le régime du forfait collectif s'applique de droit aux exploitants agricoles et aux groupements agricoles d'exploitation en commun dont les recettes sont inférieures à une moyenne annuelle de 76 300 euros mesurée sur deux années consécutives. Ce seuil est multiplié par le nombre d'adhérents pour les groupements agricoles d'exploitation en commun.

L'imposition au titre du forfait collectif consiste à fixer au niveau départemental les revenus des exploitants en fonction des productions. Afin de calculer les bénéfices agricoles de chaque exploitant, ces forfaits collectifs sont ensuite appliqués aux

informations relatives à la consistance de l'exploitation, déclarées annuellement par le chef d'exploitation.

Les professions agricoles semblent attachées à ce régime qui leur ménage une marge de négociation avec l'administration. Mais, elles sont désormais les seules à bénéficier d'un régime forfaitaire d'imposition, toutes les autres professions indépendantes ayant basculé sur des régimes dits micro pour les revenus les plus faibles. Ce régime, dont les assujettis sont de moins en moins nombreux, n'est toutefois pas unique en Europe : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie, connaissent également des formes de régime forfaitaire.

Le régime réel simplifié s'adresse aux exploitants dont le chiffre d'affaires annuel moyen sur deux ans est inférieur à 350 000 euros et leur offre des exigences allégées en matière de présentation de leur comptabilité. Le réel normal s'applique obligatoirement au-delà de ce seuil, et sur option dans tous les cas. Pour les agriculteurs au régime réel *“le bénéfice imposable est le bénéfice net, déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises”*⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Article 38-1 du code général des impôts.

Les prélèvements sociaux

Les cotisations sociales des indépendants non-agricoles

Les cotisations sociales des travailleurs non salariés non agricoles - “non non” - sont assises sur le revenu de l'année N-2 auquel sont réintégrées certaines exonérations.

Pour les salariés, la contribution sociale généralisée (et la contribution au remboursement de la dette sociale) est calculée sur la base de 97 % de la rémunération brute (incluant donc les cotisations sociales à la charge du salarié). L'abattement de 3% est justifié pour établir une parité avec les travailleurs indépendants dont le revenu taxable est net de frais professionnels. Contrairement à l'assiette des cotisations, les travailleurs indépendants acquittent la contribution sociale généralisée sur une assiette incluant la totalité des cotisations personnelles. Ainsi, si l'assiette des cotisations sociales des salariés est plus large que celle des indépendants, l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale des indépendants est plus large que celle des salariés.

Enfin, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux sont soumis à des cotisations minimales, afin de garantir des droits aux assurés et de limiter les incitations à l'évasion sociale.

Les cotisations sociales agricoles

L'exploitation ou l'entreprise doit, pour être considérée comme relevant du régime de protection sociale des non salariés agricoles, avoir deux caractéristiques : exercer une profession agricole et avoir une consistance minimale.

Le régime agricole distingue de manière originale par rapport aux autres régimes deux types de cotisations sociales agricoles en fonction de leur destination : les cotisations techniques financent les prestations, et les cotisations “complémentaires”, qui financent les moyens de fonctionnement des caisses.

Enfin le législateur avait instauré, pour le seul régime agricole, des cotisations dites de solidarité, non génératrices de droit pour leurs redevables, dans le but d'accroître les ressources propres du régime des non salariés. Les cotisations de solidarité pour les associés de société ont été supprimées en 2006.

La loi du 23 janvier 1990 a réformé l'assiette des cotisations sociales agricoles des exploitants agricoles en les assurant non plus sur les revenus cadastraux mais sur les revenus professionnels des agriculteurs.

Comme pour les bénéficiaires industriels et commerciaux et les bénéficiaires non commerciaux, les assiettes sociale et fiscale des agriculteurs sont donc proches et ne diffèrent essentiellement qu'à travers certaines exonérations fiscales réintégrées dans l'assiette sociale.

L'assiette sociale des agriculteurs connaît toutefois un mécanisme spécifique de lissage. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'assiette sociale est ainsi composée soit de la moyenne des trois derniers revenus professionnels, soit du seul revenu de l'année précédente, selon le choix de l'exploitant.

Enfin, le mécanisme de l'assiette minimum permet de faire contribuer des redevables de manière plus que proportionnelle à leurs revenus lorsque ceux-ci sont faibles, et donc constitue un mécanisme qui accroît l'assiette sociale.

Les exonérations et les abattements

Exonérations fiscales

Le régime fiscal des bénéficiaires connaît un certain nombre

d'exonérations et d'abattements, principalement liés à la politique d'aménagement du territoire. Ils concernent les entreprises nouvelles créées dans certaines zones du territoire et les entreprises implantées dans les zones franches urbaines et en Corse.

Le régime des plus-values de cession connaît trois cas principaux d'exonérations des plus-values de cession : pour les petites entreprises de plus de cinq ans, pour la cession d'une branche complète d'activité et en cas de départ à la retraite. Dans ce dernier cas, l'exonération fiscale n'emporte pas d'exonération sociale. La concomitance de plusieurs dispositifs distincts avec des champs proches et des impacts sur l'assiette sociale aussi différents n'apparaît pas optimale dans la mesure où la confusion est grande et la cohérence incertaine.

Enfin, comme pour les salariés, les cotisations sociales obligatoires sont déductibles du revenu imposable des indépendants. Le régime de déductibilité des cotisations sociales facultatives présente en revanche des spécificités importantes. Pour encourager le développement de la protection sociale des indépendants - notamment en matière d'assurance-vieillesse et de perte d'emploi subie -, le législateur a étendu la déductibilité des cotisations à certains régimes facultatifs complémentaires de prévoyance et à certains contrats d'assurance groupe, dits "contrats Madelin". Les cotisations facultatives

sont déductibles fiscalement, mais pas socialement. Elles constituent ainsi le principal élément de différenciation des assiettes fiscale et sociale.

Compte tenu des liens entre les deux assiettes, toute modification des règles de détermination de l'assiette fiscale est susceptible d'avoir un impact sur les prélèvements sociaux. Depuis 2002, deux mesures importantes modifiant l'assiette fiscale ont ainsi eu des incidences notables sur les finances sociales : la suppression de l'avoir fiscal et la réforme de l'impôt sur le revenu issue de la loi de finances pour 2006.

Les exonérations sociales

Depuis la création de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'une entreprise en 1979 (ACCRE), les demandeurs d'emplois, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et les salariés qui reprennent leur entreprise en difficulté se voient

totalement exonérés de cotisations lors de leur première année d'activité. Les mesures d'exonération dites "ACCRE I et II" ne sont pas compensées par l'Etat, mais le dispositif, avantageux pour les créateurs d'entreprises, génère également des gains nets pour le régime social des indépendants. En effet, la perte sèche de cotisations en début d'activité, soit pour une année, doit être mise en regard des cotisations supplémentaires acquittées après une période de 5 ans.

Enfin, de nombreuses exonérations ont été mises en place pour le régime des non salariés agricoles, en particulier en direction des jeunes agriculteurs. Faisant l'objet d'une prise en charge par l'Etat, elles ne diminuent pas les ressources du régime agricole, mais en limitent cependant les ressources propres.

Les prélèvements obligatoires des indépendants

3 Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

Les problèmes relatifs à la détermination de l'assiette

Les frontières entre différentes catégories de revenus

Si les travailleurs indépendants disposent souvent de revenus salariés, il est aussi fréquent que ces travailleurs pratiquent des activités relevant de différents régimes d'imposition des bénéfices. Dans ce cas, l'administration fiscale étend en général à l'activité subsidiaire le régime fiscal de l'activité principale.

Dans certains cas, le législateur et le juge ont précisé les règles de répartition. Le développement des activités de tourisme agricole a ainsi multiplié les cas où des agriculteurs réalisent des bénéfices normalement assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux. La règle est alors que les bénéfices non agricoles peuvent rester imposés au titre des bénéfices agricoles s'ils ne dépassent pas 30 % des recettes tirées de l'activité agricole et sont inférieurs à 50 000 euros.

Mais la qualification de certaines activités est parfois complexe. La frontière entre bénéfices non commerciaux et revenus des capitaux mobiliers est ainsi difficile à déterminer, précisément en ce qui concerne les opérations de bourse, qui relèvent des bénéfices non commerciaux dès lors qu'elles sont réalisées sur les marchés financiers à terme. Or, le basculement des revenus de capitaux mobiliers en bénéfices industriels et commerciaux n'est pas neutre car il a des conséquences sur l'assiette sociale. Les revenus de capitaux mobiliers ne sont en effet pas soumis aux cotisations sociales et leur requalification en bénéfices entraîne donc un accroissement des recettes de la protection sociale.

Les différences d'assiette entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux

Les contribuables imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux doivent respecter le plan comptable général pour l'établissement du bénéfice fiscal. En revanche, le principe retenu par le code général des impôts pour les bénéfices non

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

commerciaux est celui d'une détermination des bénéfices à partir d'une comptabilité de caisse : les recettes retenues sont les recettes effectivement perçues au cours de l'année et les dépenses déductibles sont celles effectivement payées au cours de l'année d'imposition. Ce principe n'est pas intangible : les contribuables assujettis aux bénéfices non commerciaux peuvent toutefois opter pour la comptabilité d'engagement.

L'un des arguments avancés en faveur du maintien d'une catégorie de revenus professionnels distincts pour les bénéfices non commerciaux réside dans la difficulté que créerait pour beaucoup de professionnels le passage à une comptabilité de type commercial. Il faut toutefois constater que certains professionnels assujettis aux bénéfices non commerciaux transforment leur activité exercée sous forme individuelle en société soumise à l'impôt sur les sociétés, ce qui les soumet aux obligations du plan comptable et que cette distinction n'est pas présente chez tous nos partenaires européens.

Le type de comptabilité n'est pas la seule différence entre bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux. La déductibilité des charges varie en effet entre les deux régimes pour des raisons légales et jurisprudentielles. Un certain nombre de charges spécifiques (intérêts d'emprunt contractés pour l'acquisition de parts de société, loyers fictifs) font en outre l'objet d'une déductibilité différente

entre les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux, la situation des bénéfices industriels et commerciaux apparaissant souvent plus claire et plus favorable que celle des bénéfices non commerciaux.

Les débats sur l'effort contributif des indépendants

L'effort fiscal

Fiscalement, le revenu des indépendants ne peut s'apprécier de manière identique aux salaires. En effet, l'assiette n'est pas constituée par le simple revenu brut de l'exploitation mais par son bénéfice : les charges de l'exploitation ne constituent pas un élément de rémunération du travailleur indépendant et sont, de ce fait, exclues de l'assiette. On peut toutefois apporter des éléments de comparaison entre l'effort contributif des indépendants en matière d'imposition sur le revenu et celui des travailleurs salariés en comparant les niveaux moyens d'imposition.

On observe que les bénéfices non commerciaux, et dans une moindre mesure les bénéfices industriels et commerciaux, sont particulièrement surreprésentés dans les tranches de taux élevés. A l'inverse, les agriculteurs sont essentiellement présents dans les premières tranches d'imposition. La

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

première conclusion est donc que les travailleurs indépendants non-agricoles fournissent un effort contributif fiscal important. Cet effort des indépendants, et parmi eux singulièrement des professions libérales, est cohérent avec l'observation faite sur leurs revenus : l'impôt sur le revenu étant un impôt progressif, le taux moyen d'imposition d'une catégorie de la population croît avec les revenus de la catégorie.

L'effort social

Selon le régime social des indépendants, en régime de croisière, les prélèvements obligatoires sont nettement moins élevés dans les régimes de professions indépendantes, la différence étant d'autant plus forte que la tranche de revenus est élevée. Toutefois, l'examen de la parité de l'effort contributif doit s'apprécier risque par risque selon que l'assiette des cotisations est ou non corrélée au niveau des prestations.

En matière de retraite, la seule différence en défaveur du régime général tient à la cotisation pour la retraite de base au taux de 1,70 % sur une assiette déplafonnée. Pour les indemnités journalières de maladie, les conditions d'ouverture des droits et les modalités de calcul du gain journalier sont plutôt favorables aux indépendants.

En matière d'invalidité, les conditions d'ouverture des droits sont plus favorables dans le régime des indépendants et le gain journalier est identique dans les deux régimes. Les limites de la couverture des risques lourds tiennent à l'absence d'un régime d'accidents de travail et de maladies professionnelles ou à la stricte proportionnalité de l'assiette des cotisations et des prestations. Enfin, pour le risque maladie-maternité, l'effort contributif des indépendants est inférieur à celui du régime général.

La comparaison peut également être faite entre les agriculteurs et les indépendants non-agricoles. Elle montre que l'effort contributif des agriculteurs est supérieur pour les revenus annuels inférieurs à 600 SMIC horaire⁽⁹⁾ et pour ceux qui sont supérieurs à 40 % du plafond de la sécurité sociale. A l'inverse l'effort contributif des non-agricoles est supérieur entre ces deux limites : la conclusion de cette comparaison est donc loin d'être univoque.

Enfin, il faut remarquer que le dispositif des cotisations minimales et un plafonnement plus marqué que dans le régime général conduisent à ce que les prélèvements sociaux des indépendants soient assez nettement dégressifs.

⁽⁹⁾ Soit 4 962 euros.

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

La question du financement des régimes

Derrière la question de l'effort contributif en matière sociale se pose celle du financement des régimes. En effet, l'importance de l'effort contributif apparaît une condition nécessaire à l'équilibre financier pérenne d'un régime de protection sociale. A cet égard, il faut distinguer le régime des "non-non" de celui des agriculteurs.

L'équilibre financier du régime maladie et du régime de base des artisans et commerçants est ainsi rendu possible par l'affectation d'une fraction de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés. Les régimes complémentaires des artisans et commerçants sont en revanche exclusivement financés par des cotisations sociales. En raison de rapports démographiques très favorables, les régimes des professions libérales connaissent également une situation financière satisfaisante.

Le régime agricole ne parvient à couvrir avec le produit des cotisations sociales agricoles qu'une part limitée du financement des prestations. De ce fait une contribution "extérieure" est nécessaire à l'équilibre du régime des non-salariés agricoles. Celle-ci est constituée par des impôts et taxes affectées et, le cas échéant, une subvention budgétaire.

L'optimisation

Les mécanismes d'optimisation jouent un rôle important dans la dynamique des prélèvements obligatoires et constituent souvent un élément décisif dans l'élaboration des politiques publiques. Distincte de la fraude, qui présente un caractère délictuel, l'optimisation consiste à minimiser le prélèvement que l'on doit payer en utilisant les différents dispositifs légaux.

A ce titre, il faut remarquer que, compte tenu de la différence des efforts contributifs en matière sociale, le choix du régime des indépendants peut constituer la première forme d'optimisation. C'est toutefois un autre type d'arbitrage, celui qui est effectué entre la rémunération et les dividendes, qui concentre aujourd'hui les débats les plus vifs.

L'arbitrage rémunération/dividendes

Parmi tous les choix que peuvent faire les indépendants pour optimiser leur niveau de prélèvements, l'arbitrage impôt sur les sociétés/impôt sur le revenu et son corollaire, l'arbitrage rémunération/dividendes permet d'optimiser le revenu disponible.

Les bénéfices réalisés par les indépendants peuvent en effet être frappés alternativement de deux impôts : l'impôt sur le revenu et l'impôt

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

sur les sociétés. En théorie, l'impôt sur le revenu s'impose aux sociétés de personnes et l'impôt sur les sociétés aux sociétés de capitaux et c'est donc le choix de la forme juridique qui détermine la nature de l'impôt. La réalité du droit positif est toutefois un peu différente et certaines formes juridiques permettent à l'exploitant de choisir son mode d'imposition, ce qui constitue un cas singulier au sein de l'OCDE.

Lorsqu'un contribuable a choisi d'être imposé à l'impôt sur les sociétés, ce choix va lui procurer deux types de revenus : la rémunération et les dividendes. Pour un chiffre d'affaires donné, plus la rémunération du dirigeant sera élevée, plus les dividendes distribués seront faibles, et réciproquement.

Les simulations de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques montrent que les arbitrages rémunérations/dividendes dépendent fortement du niveau de revenu mais aussi de celui des prélèvements sociaux. En tout état de cause, la distribution de dividendes, dans des proportions variables apparaît toujours plus intéressante que la seule rétribution par un salaire. Ce constat constitue un des éléments d'explication du développement de la forme sociétaire en France, même s'il est

difficile à quantifier. Dans tous les cas, le versement d'un SMIC en salaire apparaît optimal, car ce niveau de salaire correspond au plancher de cotisations pour bénéficier de la protection sociale (régime général et indépendants). Et dans la plupart des cas, les indépendants ont intérêt à se verser le reste du revenu sous forme de dividendes.

Au-delà, la connaissance des enjeux financiers liés à l'optimisation apparaît très lacunaire. Il n'est ainsi pas possible à la direction générale des impôts de mesurer avec précision le montant des dividendes professionnels déclarés par les associés gérants pour les comparer avec leurs salaires. Ce type de mesure serait pourtant essentiel pour appréhender un phénomène potentiellement important et susceptible d'évolutions rapides.

Le choix opéré en matière de répartition du résultat entre la rémunération et les dividendes n'a pas qu'un impact fiscal. Du fait de la proximité des assiettes, cet arbitrage a également des conséquences sur les cotisations sociales. C'est pourquoi certaines caisses de sécurité sociale⁽¹⁰⁾ avaient décidé de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales les dividendes perçus par leurs affiliés jusqu'à ce que le juge administratif leur donne tort.

(10) Caisse nationale des barreaux français, Caisse autonome de retraite des médecins français, Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes.

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

Les régimes micro et forfaitaires

La possibilité pour tout contribuable relevant d'un régime micro ou forfaitaire d'opter pour le régime réel constitue donc pratiquement une occasion offerte à celui-ci de pratiquer l'optimisation fiscale.

Les statistiques de la direction générale des impôts permettent de mettre en regard les entreprises assujetties au régime micro et celles qui en relevaient mais qui ont opté pour le régime réel. On constate ainsi que plus de 70 % des entreprises qui relèvent du micro bénéfices industriels et commerciaux, et plus de 48 % de celles qui relèvent du micro bénéfices non commerciaux, ont opté pour le régime réel d'imposition. Ces données inattendues confirment le caractère subsidiaire des régimes micro - au moins pour les bénéfices industriels et commerciaux - et posent la question de leur pérennité, au moins sous leur forme réelle. Dans ce contexte, la réforme du régime micro introduite par la loi de finances rectificative pour 2007, accroissant la durée du maintien dans le régime à deux ans après dépassement des seuils, pourrait être de nature à améliorer l'attractivité du dispositif.

En ce qui concerne le forfait agricole, la sous-évaluation des forfaits collectifs a été estimée à 1 milliard d'euros. Le ministère de l'agriculture a estimé en 2000 que le forfait conduisait à une sous-imposition de 30% par rapport à une imposition au réel.

L'épargne salariale, les *partnerships* et le portage salarial

Mis en place par la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, les quatre dispositifs d'épargne salariale susceptibles de s'appliquer aux indépendants (intéressement, plan épargne entreprise, plan d'épargne populaire et plan d'épargne retraite collectif) présentent des avantages fiscaux et sociaux importants susceptibles d'encourager l'optimisation.

Le *partnership*, défini par le droit britannique comme "*la relation qui existe entre des personnes exerçant des activités en commun dans un but lucratif*"⁽¹¹⁾ est la forme anglo-saxonne de la société de personnes, particulièrement prisée au sein des cabinets de professions libérales. Or, des résidents français, membres d'un *partnership* étranger, peuvent bénéficier de règles fiscales plus avantageuses en jouant sur la répartition des ressources autorisée par les

(11) Loi du 14 août 1890.

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

conventions fiscales. Tel n'est pas le cas des cotisations sociales, qui doivent être payées sur le lieu de résidence en vertu des règlements communautaires. Le cas des contributions sociales, contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale est plus incertain, car ces impôts sont également des ressources de la sécurité sociale au sens du droit européen. La Commission européenne a rendu un avis favorable à l'application du règlement 1408/71 à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale. La décision de la Cour de justice des communautés européennes est attendue dans le courant de l'année 2008.

Le portage salarial peut être défini comme étant une technique d'organisation de l'emploi permettant à un professionnel autonome, par le biais d'une structure intermédiaire, d'effectuer des prestations de travail auprès de clients qu'il a lui-même démarchés, sous statut salarié plutôt que sous statut de travailleur indépendant. La société bénéficiaire de la prestation rémunère la société de portage qui rétrocède un salaire au travailleur porté. Le développement du portage pose un problème de principe pour les régimes d'indépendants. Ni le législateur ni la jurisprudence n'ont encore fixé de cadre au portage salarial. Or, il apparaît

indispensable d'éviter qu'un phénomène semblable à celui des gérants minoritaires - même d'une ampleur plus limitée - ne se reproduise.

L'avenir des organismes de gestion agréés

Présentation des organismes de gestion agréés

Les organismes de gestion, centres de gestion agréés pour les bénéfices industriels et commerciaux et associations de gestion agréées pour les bénéfices non commerciaux, jouent un rôle essentiel dans le dispositif institutionnel des travailleurs indépendants qui ne se retrouve dans aucun autre pays européen.

Les organismes de gestion agréés sont des associations régies par loi de 1901 qui doivent être agréés par l'Etat après signature d'une convention avec celui-ci. Ils doivent comporter un nombre minimum d'adhérents et ont auprès des petites entreprises une mission d'assistance en matière de gestion et de prévention fiscale.

En contrepartie des obligations qui leur sont imposées, les membres de l'organisme agréé qui justifient d'une adhésion pendant la durée totale de

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

l'exercice ou de l'année considérée bénéficient de certains avantages fiscaux. Le plus important était, jusqu'à 2005, un abattement de 20 % sur les bénéfices réalisés par les adhérents assujettis au régime réel. La loi de finances pour 2006 a intégré cet abattement au barème et majoré l'assiette des non-adhérents de 25 %.

Le bilan des organismes agréés

Trente ans après leur création, les organismes agréés sont bien implantés et comptent 1,2 million d'entreprises adhérentes, soit deux tiers des entreprises imposées selon le régime du réel. La proportion d'adhérents est toutefois variable selon le régime d'imposition. Les contribuables relevant des bénéfices agricoles et des bénéfices non commerciaux connaissent ainsi des taux d'adhésion plus élevés que ceux assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux. Dans tous les cas, l'avantage fiscal consenti paraît avoir été un facteur déterminant de l'adhésion à un organisme de gestion agréé. En 2005, 92 % des entreprises adhérentes bénéficiaient ainsi de l'abattement fiscal.

On peut, à partir des contrôles effectués par l'administration fiscale, estimer l'impact de l'adhésion aux organismes de gestion sur la régularité des déclarations. Il apparaît que l'adhésion à un organisme agréé facilite bien la régularité des déclarations fiscales, dans des proportions qui restent toutefois limitées : les ordres de grandeur de la régularité des déclarations restent les mêmes.

Or, l'intégration de l'abattement au barème fait peser un risque juridique sur la différence de traitement entre adhérents et non-adhérents. Si cette différence devait disparaître, c'est l'existence même des organismes de gestion agréés et de leurs 15 000 salariés qui pourrait être remise en cause. Dans cette perspective, les services rendus par les organismes pourraient ne pas suffire à garantir leur maintien, d'autant que les fonctions de comptabilité exercées par certains centres de gestion agréés sont désormais interdites aux organismes agréés.

Les prélèvements obligatoires des indépendants

4 Pistes d'évolution

Harmoniser les règles fiscales

La complexité du régime juridique fiscal des indépendants et la diversité des règles applicables constituent des éléments qui nuisent à la cohérence et à l'équité de l'impôt sans que leur maintien apparaisse toujours justifié par des particularismes suffisants. Trois éléments paraissent surtout devoir évoluer : les règles d'imposition des dirigeants de société, les différences entre bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux, ainsi que les régimes spéciaux (micro bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux et forfait agricole).

La diversité des régimes applicables aux dirigeants de société apparaît inutilement complexe et peu lisible. Il est proposé de généraliser l'application du régime des bénéfices non commerciaux à l'ensemble des éléments de rémunération des dirigeants de société.

Pour mettre fin à des différences de traitement bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux que les situations ne paraissent pas justifier, il est proposé, dans un premier temps, d'aligner les règles de déductibilité des charges. A

moyen terme, il pourrait être envisageable d'imposer la comptabilité d'engagement à l'ensemble des bénéfices non commerciaux, en autorisant d'abord la tenue d'une comptabilité super simplifiée du type de celle utilisée pour les bénéfices industriels et commerciaux.

Pour améliorer le régime forfaitaire agricole, il serait nécessaire d'opérer un suivi statistique des agriculteurs imposables au forfait ayant opté pour le régime réel. Il est également proposé de réduire progressivement le nombre d'exploitations et de sociétés civiles agricoles imposées au régime forfaitaire et de rendre l'imposition au forfait plus équitable en comparant le niveau des forfaits par zones et par cultures afin d'aboutir à une réévaluation progressive des comptes-types par exploitation sous-évalués.

Améliorer le prélèvement social

Pour atténuer le caractère fortement dégressif des cotisations sociales des travailleurs indépendants, il pourrait être proposé de mettre fin au plafonnement des allocations maladie-maternité, comme c'est déjà le cas pour les autres régimes.

Pour encourager la couverture des risques de perte de revenu, les contrats de prévoyance complémentaire pourraient faire l'objet de déductions sociales, sur le modèle de ce qui se pratique pour les autres assurés sociaux. Cette solution, équitable, permettrait en outre de ne pas augmenter les prélèvements sociaux de manière importante pour couvrir ces risques.

Pour éviter des différences de traitement importantes entre indépendants placés dans des situations proches, les règles d'affiliation au régime général devraient être revues et leurs effets atténués. Les gérants minoritaires de société à responsabilité limitée et de société d'exercice libéral à responsabilité limitée et les professionnels libéraux salariés ont sans doute vocation à rejoindre le régime des indépendants. En ce qui concerne les praticiens et auxiliaires médicaux, il n'apparaîtrait pas illogique que le niveau de la contribution de solidarité qu'ils versent soit relevé.

Préserver l'assiette des prélèvements

Les prélèvements obligatoires servent à financer les politiques publiques ou la protection sociale des cotisants et il est primordial que leur assiette ne fasse pas l'objet de minorations excessives. L'ensemble des pratiques occasionnant une évasion sociale doit ainsi être régulé et les

arbitrages rémunérations/dividendes mieux encadrés.

S'agissant des phénomènes caractérisés d'évasion sociale (*partnership*, portage salarial), il apparaît nécessaire que les pouvoirs publics définissent de manière stricte les pratiques licites.

En matière de dividendes, la réintégration pour le seul dirigeant majoritaire des dividendes dans l'assiette sociale est à envisager, et suppose une évolution du droit positif pour établir des règles distinguant revenu d'activité et revenu mobilier. En tout état de cause, il est indispensable que le suivi statistique des arbitrages rémunération/dividendes puisse être effectué.

En outre, la disparité de régimes entre les différentes plus-values de cession apparaît inutilement complexe et devrait faire l'objet d'une unification. A ce titre, il pourrait être envisagé de retenir pour l'ensemble des dispositifs la solution retenue pour les départs à la retraite. Ce choix permettrait ainsi de préserver l'assiette des contributions sociales, dont le rendement fait aujourd'hui des ressources indispensables au financement de la protection sociale. En contrepartie, il consacrerait la distinction, déjà existante, entre assiettes fiscale et sociale au regard du régime des plus-values.

Enfin, la cotisation de solidarité sur les associés de société, qui a été supprimée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, pourrait être rétablie.

Mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires

Les prélèvements fiscaux des indépendants ne peuvent être conçus sans prendre en compte leurs conséquences sociales. L'impact des mesures fiscales sur l'assiette sociale et la prise en compte par les contribuables-cotisants de l'ensemble des prélèvements auxquels ils sont soumis appellent en effet une vision plus globale de la politique de prélèvements obligatoires.

Si les relations entre la direction générale des impôts et la direction de la sécurité sociale apparaissent marquées par le souci de collaborer de la manière la plus efficace possible, le dispositif d'ensemble de l'élaboration fiscale et sociale suscite régulièrement des incohérences préjudiciables au contribuable et aux finances publiques. Il est donc nécessaire d'améliorer, dans la recherche des équilibres financiers comme dans la mise en place des réformes, les conditions d'établissement d'une politique globale et cohérente de prélèvements obligatoires des indépendants.